
SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
LVX
FIAT
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS



ESSAI

SUR LA SCIENCE

DES FINANCES.

PARIS. — IMPRIMERIE DE FAIN ET THUNOT,
RUE RACINE, 28, PRÈS DE L'ODÉON.

ESSAI

SUR LA SCIENCE

DES

FINANCES,

PAR M. R. GANDILLOT,

DOCTEUR EN DROIT, AVOCAT A LA COUR ROYALE DE PARIS.

PARIS.

JOUBERT, LIBRAIRE-ÉDITEUR,

RUE DES GRÈS, N° 14, PRÈS L'ÉCOLE DE DROIT.

1840.

ESSAI

SUR

LA SCIENCE DES FINANCES.

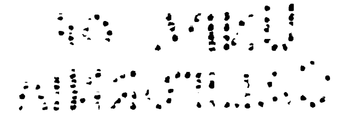
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.

CARACTÈRES ET UTILITÉ DE LA SCIENCE DES FINANCES.

La science des finances expose les lois suivant lesquelles les finances sont perçues et dépensées avec économie.

Par le mot *finances* on désigne toutes valeurs appliquées aux services publics, qu'elles soient portées au budget ou n'y soient point comprises, qu'elles consistent en numéraire ou en d'autres biens, qu'elles proviennent des impôts ou de sources diverses. Si l'on considère l'état comme un être spécial qui enlace les existences privées, qui les relie et les protége, qui leur offre à bas prix une foule d'avantages, et, en un mot, leur procure les services publics; on voit apparaître les finances semblables à un nombre infini de molécules vitales, sorties de ces millions d'existences pour se centraliser aux mains de l'état et se répartir ensuite selon ses besoins.

Par *services publics*, on doit entendre ces soins, ces travaux d'intérêt général en vue desquels les hommes se forment en corps politique, estimant



qu'il vaut mieux y pourvoir à frais communs, et au moyen d'un gouvernement, que pour le compte de chaque particulier, et à l'aide d'efforts individuels. Les services publics sont tels, non par leur nature, mais par le vœu national qui, pour les soustraire à l'incertitude ou à l'impuissance des volontés privées, les confie à l'action régulière et forte de l'état; en effet, ils varient d'époque à époque, de peuple à peuple; fort étendus chez quelques-uns, ils ont compris jusqu'au soin de la nourriture; fort restreints chez d'autres, ils semblent avoir eu en vue la seule défense du corps social. En France, ils ne sont point les mêmes qu'en Angleterre et ils ne sont plus aujourd'hui ce qu'ils étaient il y a un siècle.

La science des finances reproduit tantôt des principes généraux et indépendants des lieux et des époques, tantôt les combinaisons les plus favorables à l'application de ces mêmes principes en un pays et un temps donnés : au premier titre, elle tient essentiellement à l'économie sociale dont elle fait partie; au deuxième, elle se lie au droit public et administratif auquel elle sert de base; et en effet, avec l'économie sociale, la science des finances recueille les lois de la richesse en étudiant les organes sociaux d'une manière absolue; avec le droit public, elle se restreint à un certain pays et se prête aux ménagements, aux lenteurs, aux modifications dictées par la nature et l'état des choses, par les mœurs, les habitudes, les opinions et même les préjugés des hommes.

La science qui nous occupe et les deux autres diffèrent toutefois, en ce que celles-ci considèrent tous les éléments sociaux, l'une, dans leur valeur propre, l'autre, dans leur influence sur l'ordre, le bien-être et la dignité nationale; tandis que la première n'envisage que les finances et les moyens d'assurer leur perception ou leur emploi économique, laissant en dehors et acceptant comme faits dont la connaissance ne lui appartient point, d'un côté, la fortune des particuliers, de l'autre, la nature, la qualité, l'importance des services publics.

Aussi nous paraissent-ils errer, ceux qui ont dit que la science des finances a pour double objet d'examiner comment se développe la fortune nationale et comment, d'après cette fortune, il convient de régler l'impôt. Sans doute, l'étendue des richesses nationales rend plus facile et fructueuse l'administration des finances; sans doute, certain impôt qui, dans tel état de bien-être, n'amène aucun abus, aucun trouble, aucune charge grave et pénible, devient, en d'autres circonstances, une taxe onéreuse, vexatoire et nuisible à l'ordre public; mais le principe que nous combattons ferait rentrer l'économie sociale dans la science financière, subordonnerait le tout à la partie, chose déraisonnable, et même dangereuse, vu qu'il importe au progrès des sciences qu'on fixe et qu'on dégage bien la sphère respective de chacune d'elles.

Du reste, quoique ainsi limité, le cercle de nos études embrasse encore les impôts, les emprunts,

les droits, les industries de l'état, enfin la comptabilité publique, et c'est là, sans doute, un objet vaste et grave qui implique les questions les plus vitales de la société ; pour nous en convaincre, jetons un premier regard dans le domaine que nous avons à parcourir :

L'impôt s'offre à nous le premier ; sa vue, d'abord, caresse notre orgueil, notre patriotisme; avec quelle aisance, de nos jours, il arrive au trésor ! et combien cette aisance, comparée à ce qui se passait il y a trois siècles, donne une haute idée de la richesse, de l'intelligence, du caractère, du bon ordre, enfin du progrès de nos sociétés modernes (1) ! On est de plus en plus séduit à l'idée de l'impôt quand on en compare la somme à ce qu'il faudrait sacrifier de ressources pour obtenir, par des moyens privés et précaires, les services nombreux qu'assure, aux mains de l'état, l'emploi des forces collectives.

Mais bientôt la nature des choses se découvre à la science, et, sous ces beaux dehors, révèle des phénomènes imprévus qui déplacent, qui accroissent tous les sacrifices, qui font succéder à un horizon

(1) Au temps d'Henri III, sur 32 millions perçus au nom de l'état, 7 à 8 millions, à peine, entraient au trésor ; le pillage et la tyrannie du fisc avaient tari toutes les sources de la richesse ; des villes, des provinces se soulevaient, des capitaux précieux étaient portés à l'étranger par de nombreuses familles qui fuyaient la persécution et la mort. Aujourd'hui, les frais de perception sont évalués approximativement à 15 millions, pour un impôt direct de 365 millions, et, à 20 millions, pour une contribution indirecte de 114 millions.

d'espérances, un horizon de calamité; et, en effet, combien d'impôts frappent à côté du but! combien de charges invisibles pèsent sur les citoyens sans rien fournir au trésor!

Telle industrie prospère, maintes personnes s'y enrichissent; aussi, pour les faire contribuer aux charges publiques, la loi les frappe-t-elle d'une énorme patente. Mais l'industrie dont il s'agit livrait des choses de première nécessité et voilà que l'impôt glisse sur l'industriel sans l'atteindre, il est supporté en entier par le pauvre consommateur; premier préjudice!

Les fabricants ne font pas tous les mêmes profits; les uns, par leur clientelle, leur crédit ou les avantages de leur position, peuvent gagner 2 fr. là où d'autres obtiennent 20 ou 15 centimes seulement. Eh bien! qu'il survienne un droit de 20 c., ces derniers cesseront peut-être de produire, et, de leurs pertes énormes, le fisc ne tirera par une obole; second préjudice!

Comme les fabricants, les propriétaires fonciers sont dans des situations bien diverses; l'un fait produire à un arpent dix mesures de blé, l'autre en fait produire quinze, un troisième, sur une même étendue de terre et par le même travail, en obtient trente et plus encore. Si, dans cet état de choses, une contribution égale est assise sur chacun de ces trois fonds, il peut arriver, comme nous le démontrerons plus tard, que le premier reste en friche, que le second ne donne plus que le strict profit du capital d'exploi-

tation, alors que le troisième, loin de souffrir de l'impôt, laisse à son maître, aux dépens du consommateur, une rente plus forte qu'auparavant; troisième préjudice!

Lorsqu'une surtaxe fait renchérir certain produit et en éloigne les acheteurs, ceux-ci le remplacent par un objet moins favorable, souvent même par une chose moins imposée; au premier cas, les acheteurs perdent toute la supériorité des avantages de l'ancien emploi; au deuxième, il arrive en outre que les recettes publiques, elles-mêmes, sont diminuées; quatrième préjudice (1)!

L'impôt, en déplaçant la demande, porte-t-il les capitaux vers des exploitations lointaines? bientôt les ouvriers que ces capitaux nourrissaient tombent dans une affreuse alternative : ils doivent ou s'expatrier et subir toutes les chances de l'exil, ou bien se jeter sur les industries voisines et disputer à autrui son travail pour partager son salaire!... *Partager son salaire!* disons-nous, mais quand le taux habituel en est déjà réglé, pour chaque classe d'hommes, sur le prix des choses nécessaires à la vie; quand le concours des travailleurs doit encore abaisser ce taux, non dans une proportion exacte, mais suivant une loi géo-

(1) C'est ainsi qu'en certains pays, des droits exorbitants mis sur les vins ont fait introduire l'usage de boissons funestes à la santé des hommes. Il est à remarquer du reste que l'impôt reçoit de pareils effets quand même il frappe sur des provenances étrangères, puisqu'alors il déplace, sinon les capitaux qui donnaient ces provenances, du moins ceux qui fournissaient les marchandises acceptées en retour par l'étranger.

métrique, partager son salaire. c'est mourir! Cinquième préjudice!

Si les capitaux qui perdent leur emploi restent dans le pays, les accidents ne sont guère moins graves; d'abord, une partie de ces capitaux ne se prête à aucun changement, cette partie est donc sacrifiée et l'on voit se produire, dans certaines limites, les résultats signalés tout-à-l'heure. Ensuite, tous les capitaux fussent-ils conservés et reportés à d'autres industries, l'artisan qui, pour les suivre, quitte sa profession abdique, dès lors, sinon son habileté et son savoir, du moins la puissance productive qui donnait de la valeur à ces choses; cet artisan *qui vivait bien*, qui élevait une famille, se voit soudain déchu de son rang d'homme aisé, et tombé à l'état de manœuvre.

Sans doute, ce mouvement de richesses qui vont d'une industrie à une autre, favorise certains possesseurs, en leur procurant des capitaux à bas prix, ou en donnant de l'importance à leurs fonds productifs; mais cette subite fortune est ravie à des tiers; bien plus, par l'effervescence qu'elle jette chez le travailleur, elle détourne celui-ci des voies lentes et sûres d'une prévoyance modeste vers des routes hasardeuses dont quelques bonnes chances dissimulent les nombreux périls; sixième préjudice!

Et jusqu'ici, pourtant, nous n'avons pas parlé des frais de perception, soit pécuniaires, soit de diverses natures:

Les premiers suivent, dans leur réduction, les progrès de la comptabilité publique unie à la force du

gouvernement, ils varient en outre selon la nature des impôts; au seizième siècle, ils s'élevaient à 300 pour 100, et aujourd'hui ils flottent encore autour d'un taux moyen de 7 à 8.

Quant aux seconds, ils ne sauraient s'évaluer; qui peut dire les pertes causées par l'exercice de la fraude du chef des contribuables, par l'incurie des agents du trésor ou les exigences de leurs fonctions, par les luttes et les désordres, ces résultats funestes des taxes impopulaires, et par mille autres causes qui se développent en raison du caractère et de l'intelligence des citoyens, du discrédit ou de la faiblesse du pouvoir, de l'absence d'intérêt au maintien de l'ordre, de la rareté du numéraire, de la barbarie, de la pauvreté, de l'incertitude et du malheur des temps; septième préjudice!

Enfin, après tant de charges improductives qui forment le cortége de l'impôt et viennent agrandir la tâche du financier, il en reste une encore, c'est l'injustice!... l'injustice pèse en quelque sorte sur l'âme humaine; l'impôt injuste est, parmi tous, le plus onéreux, car il produit chez le fort une hostilité funeste à l'ordre public, et il met au cœur du faible ce découragement profond qui compromet l'avenir des sociétés; huitième et dernier préjudice!

Des impôts, passons-nous aux emprunts publics, aux droits et aux industries exercées par l'état? de nouvelles charges apparaissent :

Les emprunts, ces impôts que le présent lève sur l'avenir, portent, avec les résultats signalés plus haut,

des conséquences spéciales : ainsi, le gouvernement qui veut obtenir un emprunt est souvent forcé d'accorder une prime pour les chances qu'il fait courir à ses créanciers ; et, cette prime, il la paye soit par une prestation annuelle jointe à l'intérêt des capitaux, soit par la reconnaissance d'une dette supérieure aux sommes qu'il a reçues, soit par d'autres avantages, tels que la promesse de lots considérables distribués par le sort. Ainsi encore, la force des choses rend impossible la juste répartition des taxes que les emprunts rejettent sur les générations futures ; et c'est là une cause de souffrances que l'égoïsme aggrave en ménageant peu des ressources dont le sacrifice ne le touche point.

Les droits de l'état servent de prétexte aux plus iniques abus, témoin les confiscations et les divers modes de recrutement pour l'armée. Enfin, les industries de l'état ont elles-mêmes leurs graves suites : exercées sans privilége, elles compromettent, aux mains du pouvoir, des agents productifs que l'intelligence et les soins de l'intérêt privé féconderaient ; objet d'un monopole, elles renvoient en outre aux propriétaires et aux consommateurs des pertes nombreuses, privant les uns du libre usage de leurs biens et les autres des prix favorables que la concurrence procure.

A la vue de ces résultats, qu'elle met en lumière, la science des finances analyse, évalue, compare ; elle enseigne à effacer le mal ou à l'adoucir ; elle rappelle, en matière d'impôt, les règles du droit

commun; elle pose les bases d'une mutualité salutaire entre citoyens; elle répond aux vœux du patriotisme comme de l'intérêt privé; elle accroît les fortunes, consolide l'ordre public, veille enfin et préside à l'acte le plus grave des nations; cet acte, par lequel les gouvernants puisent leur aliment dans l'existence des citoyens; cet acte, durant lequel une société gémit et agonise aux mains de l'empirisme, durant lequel une société crie encore sous les efforts répétés du scalpel intelligent!

Les bienfaits de la science financière s'adressent, surtout, à la France actuelle. Comme tant d'autres peuples, nous avons dû passer du régime des seigneurs sous celui d'un pouvoir central; comme tant d'autres aussi, nous avons dû créer des finances vu les besoins nouveaux d'un système qui portait l'avenir de la civilisation. Mais, pour cette œuvre providentielle que notre raison ne comprenait pas, mais, au sein de notre misère extrême, le bon vouloir eût été un faible mobile; et, longtemps, la nature lui substitua la force en nous plaçant sous le despotisme; longtemps, l'impôt ne fut ainsi que la taxe arbitraire payée par le serf au maître en retour d'un peu de liberté. Aujourd'hui, toutefois, le rôle de la force a cessé; quant au choix de l'impôt, le vœu du citoyen succède à la volonté du maître, et il faut, dès lors, que chacun s'ingénie soit à préciser les règles de la science financière, soit à les répandre dans le public; il le faut, sous peine de désharmonie dans les institutions, sous peine de voir, près de la

liberté constitutionnelle, marcher encore l'aveugle despotisme portant ses coups sur un ordre social plus vaste, plus compliqué, plus délicat, et partant plus fragile!

C'est dans ce but, sans doute, que notre gouvernement s'applique à la réforme de sa comptabilité; après avoir successivement établi, par des lois, des ordonnances et des règlements divers, les mesures d'ordre dont la pratique faisait sentir le besoin, il vient, dans l'ordonnance du 31 mai 1838, de résumer, en la complétant, toute la législation antérieure. Cependant, si profitable que puisse être ce travail, en rester là, ce serait s'arrêter à la surface des choses, ce serait blanchir, en quelque sorte, l'édifice de nos finances pour en cacher l'état périlleux; on aura peu fait tant qu'on n'aura pas saisi un à un tous les matériaux de cet édifice, pour les modifier au besoin et les rétablir sur les bases de la science.

Quoi! la tâche du financier serait remplie, quand, par exemple, on vient encore proclamer, comme un grave axiome, qu'en finances, le but est de créer grand nombre de taxes pour frapper une masse d'objets divers, et atteindre insensiblement une foule de personnes; quand nous voyons une partie de nos impôts réglée sur cette équitable et lumineuse maxime; et quand, au reste, le public a si bien conscience des illusions dont se parent les droits du fisc, qu'il élude ces droits sans honte, lui qui se croirait déshonoré par le vol d'un centime!

Observons-le, toutefois, parlant ici de réformes à apporter au système financier des nations, nous ne recommandons pas des changements complets et subits qui aboliraient soudain tout ce qui existe pour y substituer les inspirations d'une science absolue; loin de là, nous avons reconnu qu'à côté de ses principes généraux, la science des finances renferme des règles propres à chaque état. La matière des finances est trop irritante pour qu'on puisse y tailler en pleine étoffe; elle veut mille ménagements, et, avec elle, il faut tenir compte des lieux, des époques, des ressources, des opinions et des antécédents de toutes espèces; à moins de voir la révolte, la souffrance, le déclin, succéder vite au bien-être, à la paix et aux progrès.

Disons plus, la science n'est jamais l'expression d'une volonté, elle ne renferme ni commandements, ni conseils, elle offre seulement des formules qui retracent les lois de la nature des choses; après avoir fixé ses notions par une méthode sévère, la science raconte à l'art qui exécute, mais la science n'ordonne jamais. Qu'on se garde cependant de la croire impuissante, car elle agit sur l'opinion publique!... L'opinion, cette pensée de l'ensemble des citoyens, cette pensée qui, comme nous l'avons dit ailleurs (1), était divisée, contradictoire, incertaine, incomplète, et, dès lors, peu influente au temps passé; mais qui, de nos jours, grâces aux sciences politiques enrichies

(1) *Manuel de droit administratif*, par R. Gandillot et J. M. Boileux, p. 58.

de vérités nombreuses, claires, incontestées, grâces aux bienfaits d'une publicité immense, devient unie et forte, acquiert, sur l'ordre social, des idées précises d'ensemble et de détail, et, déjà, domine le gouvernement en laissant libre cours à ses volontés justes et honnêtes, en arrêtant ses erreurs et son mauvais vouloir.

Dans cet essai, qui doit servir de base à un travail sur les finances de la France, nous allons exposer les principes généraux de la science touchant les impôts, les emprunts, les droits, les industries de l'état et la comptabilité publique.

TITRE PREMIER.

DES IMPÔTS.

Les impôts sont les finances qu'un gouvernement lève sur les particuliers, en sa qualité de mandataire national, et en raison des services publics dont il est chargé.

Notre but, en ce moment, est de savoir à quelles conditions les impôts sont légitimes, c'est-à-dire économiques; problème bien court, mais d'une haute importance!

On a pu voir la justification des impôts: dans le droit de conquête; dans la volonté du souverain; dans une perception facile; dans la proportion du contin-

gent individuel soit avec la fortune de chaque contribuable, soit avec ses revenus, soit avec les avantages réels qu'il retire des services publics, soit enfin avec les dépenses que l'état fait pour chacun (1).

Passons en revue ces divers principes, et apprécions le mérite spécial de chacun d'eux; nous chercherons ensuite à faire sortir, de leur combinaison, la grande loi qui consacre la légitimité des impôts.

CHAPITRE PREMIER.

Du droit de conquête.

Si, aujourd'hui, en Europe, un souverain déclarait la guerre à un autre souverain; et si, après la victoire, le vainqueur s'installait violemment chez le vaincu, lui avec une partie de son peuple, hommes et femmes, seigneurs, soldats, prêtres et bourgeois, partageant les terres, partageant les hommes et parquant ceux-ci sur la glèbe où, naguère, ils posaient en maîtres;... nouveaux Normands d'une nouvelle Angleterre, ces barbares invoqueraient en vain le droit de conquête, le pape ne leur octroye-

(1) Nous nous bornons à énumérer les causes qui peuvent légitimer l'impôt sous le point de vue de son assiette; néanmoins, tout impôt présente deux faces: il regarde et les particuliers qui le payent et l'état qui le reçoit, et il faut dès lors que, bien assis d'une part, il soit, de l'autre, bien employé, c'est-à-dire employé à des services utiles auxquels l'état peut pourvoir avec avantage; l'omission que nous faisons ici s'expliquera d'elle-même, si l'on se rappelle que l'appréciation des services publics sort du cercle de nos recherches.

rait plus de bulle approbative, et tous les états, pour les punir, se ligueraient bien vite au saint nom de l'humanité !

Mais ce qui, de nos jours, serait anti-social autant qu'odieux, n'était point tel il y a mille ans; ce droit de conquête, avec ses applications terribles, eut alors sa mission providentielle.

D'autres ont montré comment, aux premiers siècles de notre ère, les invasions de barbares servirent la civilisation; comment elles broyèrent les nations antiques pour anéantir leurs vieux intérêts, désespérer leur opposition et rompre leur tenace volonté; comment elles vinrent dégager, renouveler la famille, cet élément souple et pénétrable de nos sociétés européennes (1); enfin, comment, après avoir ainsi isolé l'esprit de l'homme et rendu son cœur bien malheureux, bien crédule, bien ouvert à toute consolation, elles permirent de verser dans son existence le baume du christianisme; de préparer en lui, par la charité, le lien d'une société nouvelle; d'associer son enthousiasme aux vues d'une politique exigeante; et de lui faire accepter avec bonheur, le lot douloureux, mais nécessaire, des plus grands travaux d'ici-bas dans l'espoir d'une récompense divine (2).

(1) M. Jouffroi, dans son excellent article sur la colonie d'Alger, fait observer que la molécule première des sociétés arabes est, non la famille, mais la tribu; voilà sans doute ce qui rend ces peuples plus rebelles aux efforts de la civilisation.

(2) Consultez à cet égard l'Histoire de la civilisation moderne, par M. Guizot.

Essayons, à notre tour, de faire voir qu'après ces invasions nombreuses, le droit de conquête, en empêchant les peuples de retomber à l'état patriarcal, en élevant certaines fortunes et en soumettant toutes les autres au niveau le plus bas, furent la cause première et nécessaire des finances que les besoins d'une centralisation progressive allaient réclamer bientôt.

Certes la vie patriarcale est belle, et il ne faut pas être un poëte pour en sentir la félicité!... Mais, de grâce, où cette vie mène-t-elle les hommes? offre-t-elle des capitaux quelque peu disponibles? permet-elle d'asseoir la moindre taxe?

Les capitaux sont des économies faites sur le présent en vue d'améliorer l'avenir; ils supposent des besoins assez énergiques pour commander à la paresse humaine un surcroît de travail au nom d'une jouissance future. Or, dans la vie patriarcale, il n'est pas même de jouissances actuelles dont l'aiguillon puisse attirer l'homme hors de certaines habitudes; là, tous sont égaux par le rang, par les mœurs; et, si le génie naturel, la force des uns, l'indolence, la faiblesse des autres, viennent rompre l'égalité des biens, presque aussitôt l'accroissement ou le déclin des familles rétablit cette égalité. En effet, quel bonheur ambitionnerait le riche, dans cet état de choses, sinon la joie d'augmenter le nombre des siens par ses propres enfants et par les malheureux que sa pitié secourt? N'est-ce pas, d'ailleurs, une règle générale que les habitudes des

hommes une fois données, ceux-ci se multiplient en raison de leurs moyens d'existence ?

Non, l'état patriarcal n'offre point de capitaux disponibles, et il ne saurait, dès lors, permettre aucun impôt ; là où l'humanité s'élève sans superflu et sans épargne, comme sans privation et sans désirs, un gouvernement central offrirait en vain la garantie d'une haute civilisation, nul ne le comprendrait, nul ne l'accepterait, nul ne pourrait le payer.

Non, l'état patriarcal, malgré ses douceurs, ne possède ni la résistance qui conserve, ni l'énergie qui fait progresser ; il appartient à *des esprits* de second ordre de le nommer l'âge d'or et de le regretter ; mais la nature, qui voit plus loin, car elle voit de plus haut, ne pourrait le laisser revivre.

La nature, bonne mère, désire que tous les hommes soient exempts de peines ; si elle n'écoutait que son cœur, elle les garderait au berceau, elle n'aurait, pour eux, que les molles et chaudes haleines de l'Afrique ou de l'Orient ; mais, puisque ses enfants doivent s'activer, s'ingénier, se grouper et courir le monde pour s'affranchir du joug capricieux, énervant ou cruel de la matière, pour échapper à la classe des brutes, pour se faire les agents de leur propre fortune, et devenir ainsi des êtres volontaires, progressifs, des ouvriers de la civilisation ; alors, la nature fait violence à sa bonté, elle façonne le présent en vue de l'avenir, elle force l'homme à chercher ses moyens d'existence sous

l'impulsion de besoins réels et croissants, elle est dure au dehors, elle repousse, en cachant ses pleurs, ceux-là qui voudraient s'oublier sur son sein.

Voici donc ce qu'a fait la nature pour ouvrir les sources de ces finances que l'état patriarcal n'aurait su lui donner, et que le développement progressif d'un pouvoir central allait, bientôt et de plus en plus, rendre nécessaires :

Faute de pouvoir déjà trouver dans l'industrie des capitaux imposables, elle forma ces capitaux par voie d'accumulation subite ; au lieu de s'adresser à un bon vouloir impossible, elle recourut à la force ; au lieu de laisser revivre l'état patriarcal, elle fonda l'état et le droit de conquête. Plus l'exercice de ce droit agit puissamment sur les ressources nationales, en entassant dans quelques mains ce qui avait suffi à l'existence d'un grand nombre ; plus fut profond le dénûment du serf réduit aux strictes exigences de la vie ; plus fut ambitieuse l'avarice du maître ; enfin, plus les accumulations se formèrent vite ; et plus aussi furent assurées les ressources de l'avenir, soit qu'elles dussent être puisées dans le capital primitif, soit qu'on dût les demander aux produits disponibles que la distribution nouvelle des biens et les besoins d'une prévoyance nouvelle allaient fournir en abondance.

Souvent, pour accomplir le but, une première invasion ne suffit pas ; et, quand, par le luxe, les folies, la paresse des uns, par la force, l'adresse,

la patience des autres, les fortunes commençaient à s'équilibrer, il vint une conquête nouvelle rétablir le désordre.

Souvent aussi les vainqueurs ne se bornèrent point à confisquer, au profit de leur petit nombre, les capitaux de tous, ils imposèrent encore des droits de mille sortes faits, bien moins pour ajouter à la fortune du conquérant, que pour caresser un cruel ou stupide orgueil ; ce fut là, selon nous, un moyen spécial d'assurer des secours graduels à l'état naissant, jusqu'à l'heure où, par le développement des besoins et de l'industrie privés, il pourrait puiser sa subsistance à des sources régulières.

Ne voit-on pas, en effet, dans les siècles qui suivent une conquête, les servitudes personnelles venir à propos se transformer en prestations pécuniaires, prestations que le peuple accordait en échange de son affranchissement, prestations qui poussaient l'homme à des efforts de travail, lesquels n'eussent pas été volontaires sans ce puissant mobile? En sorte qu'on peut regarder les droits féodaux, ceux même qui ne portaient point sur des services utiles, comme autant de gages remis par le vaincu pour assurer à la conquête des effets progressifs, et prévenir, en le rendant inutile, le retour de plus graves malheurs.

En vain, dira-t-on, le droit de conquête n'est que la violence cachée sous un beau nom ; et cette violence, fût-elle nécessaire, il était toujours temps de l'exercer lorsque le malheureux, fait pour la subir, aurait eu, par son libre travail, préparé la proie du

vainqueur. Tenir les hommes en servage durant des siècles, afin de prendre gage d'une déprédation future, c'est une inutile et odieuse cruauté! — Nous répondrons que, pour qu'il y ait déprédation, il faut qu'il y ait richesse produite, et que la richesse peut naître sous l'impulsion toute puissante du besoin de liberté, mais non vis-à-vis d'un pillage sans récompense.

Quant au fait de violence, le droit de conquête, il est vrai, ne renferme pas autre chose, mais ce droit était accepté par la conscience publique : « Le vainqueur, pensait-on, a droit de vie et de mort sur le vaincu, il peut lui faire grâce de la vie au prix de sa liberté... » Et le droit de conquête faisait ainsi du servage, comme des prestations qui lui succédèrent, une chose sacrée à titre de justice ou même de reconnaissance ; tandis que la violence ouverte eût tué, dans son germe, le sentiment moral.

Du reste, toutes les fois que la nature a pu, sans blesser la conscience humaine, utiliser les confiscations, elle n'a pas omis de le faire : confiscations pour crimes publics et privés, confiscations sur l'étranger, sur le négociant lombard, sur les juifs surtout.... des confiscations! l'histoire de Philippe le Bel et de ses successeurs en est remplie. Mais, qu'on l'observe, ces faits-là ne se produisirent jamais sans qu'un motif, respecté par l'esprit d'alors, ne vînt sauver le principe moral.

Il est inutile d'insister davantage sur le droit de conquête, car son règne providentiel s'en va fini.

Après avoir créé l'inégalité des rangs, des fortunes, des habitudes, préparé des capitaux, fait naître des besoins, soulevé des industries fécondes, enfin, prêté aux gouvernements des ressources censées légitimes, il faut que ce droit se retire devant les progrès de la richesse et de la raison commune.

CHAPITRE II.

De la volonté du souverain.

Pour apprécier le mérite d'un principe, on doit remonter au temps qui l'a vu fleurir, et, alors même que les résultats de l'examen sont favorables, on doit encore éviter les jugements absolus. Déjà nous avons compris cette vérité, nous allons la sentir mieux encore.

Que se passait-il donc au temps où la volonté du souverain apparut chez les nations modernes comme principe d'impôts?

Le système féodal avait tout envahi, tout groupé sous la main des seigneurs; mais déjà l'esprit de ce système se perdait, il vieillissait, avant de mourir, comme toute chose dont la mission a cessé. En effet, déjà l'ordre hiérarchique n'était plus respecté: d'une part, le vassal ne reconnaissait plus son suzerain, il allait d'un chef à l'autre au gré de ses intérêts; d'autre part, le fort guerroyait contre le faible, le grand absorbait le petit, l'assimilait à son unité. Et, parmi ces délabrements, le paysan, le peuple, qui était la

matière du débat, vivait souverainement malheureux; il invoquait, dans la même prière, le Dieu qui lui promettait, au ciel, une récompense, l'homme qui pouvait, ici-bas, donner un terme à ses maux.

Il en devait être ainsi, car il s'agissait de pousser les nations à de déchirants efforts, il fallait faire sortir du morcellement féodal la monarchie; et, chez les peuples comme chez les individus, aux grandes œuvres les grandes souffrances.

Cependant, pour imprimer le mouvement à cette révolution et lui intimer des ordres, pour tenir dans sa main tant de forces contraires et les dompter l'une par l'autre, à quelle puissance, à quel génie s'adressait-on? — Au roi.

En ces temps-là, le roi se montrait comme la justice personnifiée; il jugeait, lui-même, les procès des grands, et quelquefois, les débats des petits; il arrivait toujours, après les maux de la guerre, en messager de paix; il apportait le bien partout; et, s'il naissait une querelle entre le peuple et ses seigneurs, il prenait parti pour le peuple en lui octroyant une charte, un diplôme de liberté.

« Le roi relève de Dieu! » Cette pensée n'était pas seulement dans la langue féodale, dans la bouche du prince et de ses flatteurs, elle était encore au fond du cœur de tous les hommes, elle germait dans l'opinion publique!

Dès lors, c'était aussi au roi qu'il appartenait de régler l'impôt, c'était à sa volonté souveraine de donner les lois fiscales; lois dont nul, pas même le

monarque, ne pouvait, en ces jours de ténèbres, comprendre la vraie portée, et qui venaient, après le combat, irriter toutes les blessures. Quel autre que le roi si entouré de puissance, d'éclat, de respect, d'amour, eût eu assez foi en lui-même pour oser dire à des hommes : « Pauvre peuple, tu subsistes à peine des ressources que tes seigneurs te laissent, et chaque jour encore compromet ces moyens... n'importe ! tu dois te pressurer davantage, mourir, au besoin, car Dieu veut que j'aie un royaume, un trône vénéré, des gens nombreux à ma suite et des finances ; Dieu le veut ! le roi le veut ! »

Sans doute, au moment de la crise, bien qu'elle eût été invoquée et préparée, les peuples se sont encore vivement émus, et la France, surtout, a gémi.... A voir comment l'état nouveau s'emparait de notre pays ; à voir tous ces conseillers de Philippe le Bel, les Nogaret, les Plasian, les de Presle, les Marigny, pétrir la molécule féodale et la presser au moule romain ; à les voir, au nom du texte formel, ces fanatiques du digeste, ces hommes du droit, plus durs que les hommes d'armes, enlever les attaches, démolir les supports, traîner, fouler aux pieds tous les restes du moyen âge, puis, chasser les suzerains, souffleter le pape, brûler les chevaliers, pour fonder l'ordre moderne ; à les voir instituer dans les provinces baillis et prévots, auditeurs et tabellions, sénéchaux et procureurs du roi, sergents à cheval et à pied, en un mot, un système administratif ; et,

enfin, à considérer que le peuple, victime de tout cela, devait encore en payer les frais sur ses minimes ressources, on conçoit que l'impôt venant fondre sur le peuple, dut lui arracher des plaintes et même armer son bras; chacun tient à la vie!... mais, en général, quand le roi avait parlé, on obéissait; il était si supérieur aux autres hommes, il avait des intérêts si différents de ceux des autres hommes, il était si près de Dieu, le roi! qu'on subissait ses ordres absolus, alors que toute raison humaine eût été incomprise ou bravée.

Certes, la volonté du souverain, lorsqu'elle s'est produite en Europe comme principe d'impôts, servit à accomplir d'immenses résultats, et nous devons la respecter à ce titre. Mais que ses bienfaits, dans le passé, ne nous trompent point sur son avenir! De nos jours, qui oserait lever des impôts sans autre règle ni motif que son propre vouloir, qui, surtout, défendrait la légitimité d'un tel acte? Nul n'aurait pareille audace, pareille folie.

En effet, la centralisation une fois en marche, l'époque critique une fois passée, les rois osèrent-ils encore, d'après l'ancien usage, asseoir l'impôt du bon plaisir; les nations réclamèrent par l'organe de leurs parlements; elles voulurent limiter la recette et en fixer l'emploi.

Que l'on parcoure les histoires de France et d'Angleterre, et l'on y verra que la volonté du souverain, si respectée du peuple au temps des Louis le Gros, des saint Louis, tomba bientôt dans le discrédit où

elle fut sous le roi Jean et sous Philippe de Valois. C'est qu'il est un temps où l'homme doit suivre sa destinée sans en avoir conscience ; elle est si rude aux abords, sa destinée, et les biens qu'elle promet s'adressent si peu à lui-même que, si un mirage ne lui était offert et s'il devait agir d'après sa seule raison, il n'oserait jamais ; c'est qu'alors vient la Providence, et celle-ci montre aux yeux de l'homme les joies du ciel comme prix de l'obéissance, elle inspire à son cœur une foi absolue dans le chef qui le dirige ; c'est qu'à son tour, ce chef lui-même croit, en s'épuisant à l'œuvre de la civilisation, édifier pour ses propres intérêts ; c'est qu'enfin, le grand but accompli, la révolution douloureuse passée, d'autres besoins se déclarent, et, pour la nation, vient le jour d'une marche paisible, d'une vue pénétrante, d'une foi raisonnée, d'un contrôle exigeant.

CHAPITRE III.

De la facilité de perception.

La facilité de perception est invoquée comme principe d'impôt distinct ou comme auxiliaire d'autres principes.

Comme auxiliaire, elle a servi le droit de conquête et la volonté du souverain, elle peut encore venir en aide aux principes dont il sera parlé bientôt. En effet, un état, soutenu d'ailleurs par le sentiment de ses droits, aime à puiser ses ressources là

où elles s'offrent plus faciles; il trouve, à en agir ainsi, une nouvelle satisfaction dans le maintien de l'ordre public et l'amour des citoyens.

Comme principe isolé, la facilité de perception s'apprécie par l'examen de la nature des impôts. Les impôts, nous l'avons dit, se composent de valeurs que l'état lève sur les particuliers en raison des services publics. Les services publics, à leur tour, embrassent ces soins, ces travaux d'intérêt général, en vue desquels les hommes se forment en corps politique, jugeant qu'il vaut mieux y pourvoir à frais communs, au moyen d'un gouvernement, que pour le compte individuel, à l'aide d'efforts individuels. Les impôts ne sont donc que des fonds appliqués d'une certaine manière à des dépenses qui intéressent certaines classes.

Cela posé, notre objet se réduit à savoir si le fonds d'une dépense doit être demandé, non aux seules personnes pour qui cette dépense est faite et suivant une juste proportion, mais aux possesseurs quels qu'ils soient, suivant la commodité du fisc. Or, affirmons-le, un tel principe blesserait au cœur le droit de propriété, il froisserait toutes les notions de justice, bien plus, en pénétrant dans les mœurs, il démoraliserait la nation!... On le verrait, ce principe, autoriser les violences de celui qui n'a rien contre celui qui possède; renverser, par les séditions, l'ordre public fondé sur le respect des droits; et puis ressusciter, au grand jour de nos lumières modernes, le tableau de ces temps où mille périls éloignaient

l'industrie, où le pauvre s'en allait, priant, dérobant, jusqu'à ce que la mort eût fait justice de sa misère; et où le riche s'en allait, à son tour, imitant le pauvre et célant ses capitaux, pour échapper au danger.

Pourtant, dira-t-on, beaucoup d'impôts furent assis d'après cette idée que leur perception serait facile, et la conscience humaine ne s'en est point émue! — Il faut répondre qu'au fond de certaines injustices, il y a des avantages; que, pour user de ces avantages, la nature prend soin de les faire ressortir; qu'en matière d'impôt le principe d'une perception facile devait souvent, quoique injuste, épargner de graves désordres; et qu'alors la nature bienveillante a caché aux hommes les vices de ce principe, pour éviter de soumettre leur sens moral ou leur vie matérielle à de trop rudes concessions.

Ainsi donc, en thèse générale, on ne peut, sans une coupable injustice, sans les plus grands et les plus imminents dangers, fixer l'assiette des impôts d'après la facilité de leur perception, c'est-à-dire d'après l'esprit plus ou moins débonnaire de chaque classe de contribuables, ou d'après ses ressources plus ou moins étendues, liquides et disponibles; mais, il y a lieu de répéter ce que nous avons déjà dit, savoir: qu'en jugeant les institutions politiques, il faut se garder d'un blâme absolu; car, selon les temps et les lieux, la nature sait faire sortir, d'idées fausses et généralement subversives, des résultats féconds.

CHAPITRE IV.

De la répartition proportionnée à la fortune individuelle.

Le salut du peuple est la loi suprême; en tant qu'il s'agit de sauver l'ordre public, toute nation forme une société où chaque membre contribue suivant ses moyens.

C'est pour cela, sans doute, qu'on a cru voir s'établir, entre citoyens du même état et en matière d'impôts, une mutualité complète, par suite de laquelle chacun s'oblige fraternellement à soulager, selon sa fortune, ses concitoyens obérés.

Mais, autant le dogme du salut public est juste, libéral, protecteur, dans les graves dangers de la patrie; autant, dans les cas ordinaires qui motivent l'impôt, il serait injuste, despotique, alarmant pour toute faiblesse et pour tout bien-être.

Si l'on considère la nature du lien social, ce lien qui saisit les hommes à leur naissance et sans leur volonté; si l'on songe que les services publics et l'état lui-même sont institués dans des vues d'intérêt commun; si l'on observe que chacun n'absorbe point une part de ces services proportionnelle à la valeur de ses propres biens; on aura peine à croire qu'une société puisse, sans blesser la justice, sans violer sa loi première, régler

l'impôt de chacun d'après sa fortune, et faire ainsi payer aux uns des avantages dont les autres profitent.

Soutenir une telle prétention, c'est nier la nature même de l'impôt ou dire que, lorsqu'un industriel vend ses produits, l'acheteur doit les lui payer, non d'après ce qu'ils coûtent, mais en raison de ses propres moyens; or, ces deux thèses sont inadmissibles: car, d'un côté, on ne peut voir, dans l'impôt, que le prix d'une vente ou d'un louage de services; et, d'autre part, il serait dangereux, injuste, de réclamer à une personne le prix de ce qu'elle ne reçoit pas. Autant vaudrait prétendre que le maître qui donne en garni les chambres d'une maison, doit proportionner le loyer de chacune d'elles, non à ses frais d'achat et d'entretien, mais à la richesse de son locataire.

En effet, l'état lui-même, avec son personnel et son matériel, avec les institutions fondées ou soutenues par sa puissance, ensuite, les citoyens qui profitent des services publics figurent, sur une grande échelle, l'image d'un établissement où maintes personnes, qui ne sauraient décorer à leurs frais une habitation, entretenir des serviteurs, acheter des meubles, se réunissent sous l'administration d'un chef chargé de pourvoir aux besoins individuels par des moyens communs et économiques.

Vraiment, il est étrange que, sous le régime constitutionnel, ce régime, qui fait prévaloir les intérêts du peuple sur ceux du souverain, qui confie à la nation elle-même le soin de régler l'impôt, qui

laisse libre champ aux inspirations de la justice, on professe, comme un axiome, que chacun doit contribuer, en raison de sa fortune, aux charges de l'état. Nous ne pouvons attribuer ce fait qu'à l'ignorance commune en économie politique, à la difficulté des matières d'impôts, et à ce que l'opinion, satisfaite d'avoir pu abolir les priviléges, se repose sur une première conquête, avant d'en essayer une seconde.

Toutefois, en dehors même des motifs ci-indiqués, une autre raison empêche d'admettre le principe qui nous occupe; car celui-ci, déjà illégitime, est en outre inapplicable. On s'en convaincra, par l'examen du principal mode essayé jusqu'ici dans le but d'obtenir une répartition proportionnelle à la fortune, savoir : l'impôt sur les terres.

L'impôt sur les terres peut être envisagé soit comme contribution unique, soit comme lié à d'autres taxes, dans un système qui atteint les diverses branches de la richesse nationale; voyons-le sous ces deux rapports.

Comme contribution unique, l'impôt sur les terres, quel qu'il fût, ne saurait frapper chacun en raison de sa fortune.

Les fortunes privées se composent d'agents naturels et de capitaux : par agents naturels, on désigne les moyens productifs que la nature met au service de l'homme, en le dotant de forces physiques et de puissances intellectuelles, ou en plaçant hors de lui, mais à sa portée, des biens de natures di-

verses. Sous le nom de capitaux, on comprend des réserves faites sur les produits et pouvant, elles-mêmes, servir à la production, soit que ces réserves consistent en numéraire ou en matières premières et en machines, soit qu'elles reposent au sein même de l'homme, sous les noms de science acquise, d'industrie, d'art, d'adresse, etc.

Si nous analysons les fonds de terre, eux aussi nous offrent des agents naturels et des capitaux : des agents naturels, en tant qu'ils tiennent leur fécondité de la seule nature; des capitaux, en tant qu'on a dû, pour les rendre fertiles, y verser des valeurs plus ou moins considérables.

Or, il résulte de cette double proposition que les agents naturels liés aux fonds de terre, ne sont pas les seuls dons de la nature; que les capitaux versés dans les exploitations agricoles ne sont pas les seules épargnes de l'industrie; et qu'ainsi l'impôt sur les terres n'atteint pas toutes les fortunes.

Sans doute, au dix-huitième siècle, au temps de Quesnai, lorsque, d'après le système de cet économiste célèbre, la terre était regardée comme l'unique producteur des richesses, l'impôt foncier pouvait sembler atteindre, si non toutes les richesses, du moins tous les produits; mais, de nos jours, le système de Quesnai est complétement effacé de l'opinion, et l'on ne saurait puiser, dans l'impôt territorial unique, l'idée d'une taxe générale sur les biens de la société.

L'impôt territorial, joint à d'autres taxes, ne rem-

plit pas mieux l'objet d'une contribution proportionnelle à la fortune; pour s'en convaincre, il suffit de voir cet impôt tel que la raison le conçoit, c'est-à-dire basé, d'une part, sur l'étendue des terres, de l'autre, sur leur valeur.

Et, d'abord, en tant qu'il a pour base l'étendue des terres, quels phénomènes présente l'impôt?

Voici trois fonds de pareille grandeur, voués au même genre de culture et exploités à frais égaux; le premier de ces fonds produit 50 mesures de grains et ne rend à son maître que l'indemnité de ses dépenses; le second produit 100 mesures et réalise, outre les avances du maître, une rente de 50 mesures évaluée à 250 fr.; quant au troisième, il produit 150 mesures et donne une rente de 100 mesures valant 500 fr.

Dans cet état de choses, un impôt vient-il faire peser une charge de 125 fr., par exemple, sur chacun des fonds ci-désignés; aussitôt, pour parer l'effet d'une telle mesure, tous les propriétaires s'empressent d'élever le prix de leurs grains; et c'est le maître du premier fonds qui donne le signal de ce mouvement de hausse, car, ne trouvant dans sa récolte que la stricte indemnité de ses frais, la moindre charge nouvelle le constitue en perte; quant aux autres propriétaires, ils suivent l'impulsion donnée et en profitent, ils ne sauraient vendre au-dessous du cours.

Alors, de deux choses l'une: ou le maître, qui ne produit que 50 mesures, réussit à se couvrir

du surcroît de charge qui l'atteint, ou il n'y parvient point; au premier cas, le prix des grains s'élève de 2 fr. 50 c., somme nécessaire pour assurer la rentrée de l'impôt de 125 fr. par la vente de 50 mesures, et l'on voit la situation des trois propriétaires se dessiner ainsi.

Celle du premier n'est pas changée; comme ses dépenses plus fortes sont balancées par des recettes plus fortes, il manie seulement des sommes plus considérables. La position du deuxième est, au contraire, améliorée; jouissant du même prix de vente que le premier, il peut, comme lui, payer l'impôt avec la plus-value des 50 mesures destinées à couvrir ses frais; il peut, en outre, tirer des 50 mesures qui forment son produit net, la somme de 375 fr., au lieu de celle de 250. Enfin, le troisième propriétaire est sensiblement avantagé, car sa rente est de 100 mesures, et désormais elle lui vaudra, non plus 500 fr., mais 750, ce qui fait pour lui un bénéfice supplémentaire de 250 fr., entièrement dû à l'impôt.

Dans la seconde hypothèse, c'est-à-dire, si le possesseur du fonds le moins fertile ne peut se couvrir intégralement de l'impôt, vu que la cherté des grains, en portant les besoins vers des objets moins chers, réduit la demande; le prix des grains s'élève, alors, non plus de 2 fr. 50 c., mais d'une somme moindre, de 1 fr., par exemple; et la position des trois propriétaires devient celle-ci:

Le moins favorisé se trouve en perte de 1 fr. 50 c.

par mesure, ou de 75 fr. sur son exploitation; il cesse de produire, et ses champs sont, dès lors, soit employés à d'autres cultures, s'il en est que l'impôt ménage; soit abandonnés au public, après extraction de ce qu'ils renfermaient en matériaux, terre végétale, plantes ou autres valeurs disponibles. Le second propriétaire produit toujours 100 mesures de blé; mais, à présent, comme le blé est à 6 fr. au lieu de 5, et, comme il faut payer un impôt de 125 fr., ce propriétaire éprouve dans sa rente une faible baisse de 25 fr. Quant au troisième, il continue aussi à cultiver; bien plus, il tire profit de l'impôt! et, si ces avantages ne sont point les mêmes que dans l'autre hypothèse, du moins peut-il, en vendant ses 150 mesures 900 fr., au lieu de 750, et en payant au fisc 125 fr., trouver, lui-même, dans la taxe dont on le grève, un bénéfice de 125 fr.!

Ainsi donc, en aucune circonstance, l'impôt basé sur l'étendue des fonds, cet impôt qui blesse à peine ou qui tue, qui épargne ou qui enrichit, ne saurait être un droit proportionnel (1).

(1) La contribution foncière, dira-t-on, ne se règle jamais d'après la seule étendue des terres. Non, sans doute! mais l'étendue des terres est du moins une des bases de cette contribution, et, à ce titre, nous devions constater son effet spécial; ceci importait d'autant plus que, comme on le verra, la seconde base de l'impôt foncier, savoir la valeur des terres, apparaît des plus incertaines. En outre, l'impôt dont il s'agit est considéré, moins en lui-même, que comme type des taxes assises sur les divers agents naturels; et, de là, le besoin de signaler tous ses résultats possibles, car, à côté des fonds de terre imposés suivant leur valeur et leur étendue, il est d'autres fonds productifs qui contribuent d'après leur étendue seulement ou même par individualité!

En tant qu'il repose sur la valeur des terres, l'impôt foncier ne se prête pas mieux aux exigences d'un tel droit. En effet, de trois choses l'une : ou l'on voit cette valeur dans le prix des fonds, sans égard aux améliorations provenant de l'homme ; ou on la trouve dans les prix cumulés des agents naturels et des capitaux que renferme chaque terre ; ou, enfin, elle se calcule et se règle d'après le produit brut.

Le premier système séduit d'abord, car, en imposant chaque agent naturel selon son degré de force et sans atteindre le capital, on espère, d'un côté, prévenir les suites *bizarres* mentionnées tout-à-l'heure, et, de l'autre, ne point éloigner les capitaux de l'agriculture par une taxe exceptionnelle. Malheureusement, le mode dont il s'agit est impraticable, vu la difficulté, presque toujours invincible, de distinguer, dans un fonds, ce qui vient de la nature de ce qui est dû aux forces de l'homme.

Le second système paraît aussi remplir le but, à cela près qu'imposant les capitaux fixés dans le sol, sans grever les autres d'un pareil droit, il nuit à l'agriculture, il la laisse en arrière du progrès industriel. Toutefois, ce système est non moins inapplicable que le premier ; il nécessite : 1° le concours d'experts pris sur les lieux et qui soient, tout ensemble, habiles, impartiaux, revêtus de la confiance publique ; 2° un mode d'agir qui laisse discerner ce qui est propre à l'état permanent du fonds de ce qui est l'effet momentané d'un travail plus intelligent ou

plus assidu ; 3° un accord parfait entre les experts des diverses localités, touchant les règles qui président aux estimations ; 4° enfin, un cadastre éminemment mobile qui retrace, dans ses tableaux, les divisions, les mutations de propriété, et qui, de plus, modifie, tous les ans, ses estimations elles-mêmes pour tenir compte des pertes nouvelles ou des capitaux récemment engagés ; or, c'est là une œuvre cent fois plus longue et pénible que le cadastre ordinaire déjà si interminable, si imparfait.

Ce n'est pas tout, une répartition proportionnelle à la valeur des terres exigerait, non seulement la connaissance précise de cette valeur, mais encore celle des charges effectives dont l'impôt grève les divers fonds. Or, cette notion est encore plus difficile à acquérir que la première, puisque, nous l'avons vu, le propriétaire se fait rembourser par le consommateur une partie de ses impôts ; et, tandis que la valeur de deux fonds sera jugée la même et frappée d'un même droit, la quote-part ainsi restituée variera suivant l'étendue des exploitations, la nature des produits, les besoins, les goûts et les modes des localités.

Ainsi donc, bien des causes empêchent l'impôt foncier de devenir une contribution proportionnelle aux fortunes privées. Où choisir, du reste, les taxes qui viendraient s'associer à cet impôt et atteindre les biens qu'il aurait épargnés ? Certes, de pareilles taxes encourraient aussi bien des reproches, et à cause de la difficulté extrême d'évaluer les fortunes

particulières, et à cause de la difficulté non moins grande d'opérer une répartition solide de l'impôt entre les éléments divers qui composent ces fortunes, et, enfin, vu la nature spéciale des capitaux.

Pour évaluer les fortunes, il faudrait mettre en lumière et embrasser d'un même point de vue toutes les propriétés matérielles ou immatérielles, aliénables ou inaliénables, agents productifs ou produits, résultats des capitaux ou de la nature, placés hors de l'homme, comme les meubles et les immeubles, ou au sein de son existence, comme les facultés physiques, intellectuelles et morales, comme aussi les fruits accumulés du travail, en tant qu'ils développent ces facultés. Il faudrait considérer dans leurs moindres détails et soumettre aux investigations les plus scrupuleuses ces biens divers, innombrables, et, de plus, incessamment mobiles. Il faudrait, après avoir inscrit, au compte de chaque personne, le chiffre total de son actif, supputer encore et défalquer son passif.

Pour rendre solide la répartition de l'impôt, c'est-à-dire, pour tenir compte, dans cette répartition, des déplacements causés par les rapports variables de l'offre et de la demande, non seulement on devrait prévoir avec exactitude les suites du débat qui va s'élever, entre les producteurs et les consommateurs, touchant les charges mises sur les premiers, en se rappelant que les règles relatives aux fonds en culture sont communes à tous les agents naturels; mais encore il serait nécessaire d'étudier les taxes

de consommation, soit qu'elles dussent résulter, comme on vient de le voir, des exigences du producteur, soit qu'elles fussent assises directement sur les produits.

Et, en effet, les richesses consommées ne meurent pas toujours; d'ordinaire, avant de s'éteindre, elles deviennent matières premières ou agents productifs; et elles traversent ainsi un grand nombre de phases successives où elles figurent comme éléments de nouveaux produits. Or, à tel ou tel degré de cette série de métamorphoses, un impôt vient-il frapper la richesse; les producteurs qui le payent le rejettent en partie sur le consommateur; celui-ci, à son tour, comme auteur de nouveaux produits, l'escompte, le renvoie à des tiers qui le subissent eux-mêmes ou se le font rembourser par d'autres. Bien plus, l'impôt mis sur un objet de consommation se fait sentir, dans la ligne ascendante, au créateur de cet objet; car, si la taxe qui élève le cours d'une marchandise peut en réduire la demande, cet accident réagit aussitôt sur les producteurs successifs, en forçant les uns à la retraite et les autres à des concessions.

En sorte que, quel que soit le point où on l'assied, l'impôt descend jusqu'au bas et remonte jusqu'au sommet de l'échelle de production, se subdivisant à chaque degré et y laissant une part de lui-même. Ce phénomène complexe est d'autant plus difficile à préciser qu'il est divers comme ses objets; qu'il oscille comme la demande, c'est-à-dire, comme le mérite réel des choses, comme les besoins des

hommes, comme les nuances des opinions, des préjugés, des modes, des goûts, des caractères; et qu'enfin les objets de ce phénomène sont innombrables, puisqu'on ne voit pas d'agent primitif qui ne recèle un produit antérieur susceptible de lui transmettre une part d'impôt, ni de produit périssable dont on puisse dire : Jamais le droit qui l'atteint ne sera restitué à ses consommateurs.

Pour comprendre les vices de répartition tenant à la nature même des capitaux, on reconnaîtrait que ces derniers sont fixes ou circulants : fixes, c'est-à-dire, voués à l'exploitation d'agents naturels dont ils font partie intégrante; circulants, c'est-à-dire, susceptibles de passer, plus ou moins vite, d'un emploi à un autre.

Touchant les capitaux fixes, on se dirait que, liés invariablement à certains agents naturels, ils subissent toutes les lois de ces derniers.

Quant aux capitaux circulants, on les verrait offrir des phénomènes distincts, selon que les droits perçus retomberaient sur des tiers ou sur les capitalistes : rejetés sur des tiers, les droits dont il s'agit répondent, en effet, aux taxes de consommation, et c'est là une preuve de leur indocilité à toute répartition proportionnelle; supportés par les capitalistes, ce qui arrive lorsque les propriétaires ou les consommateurs ne peuvent consentir, les uns à une réduction de leur rente, les autres à un prix plus élevé, les droits mis sur les capitaux forcent ceux-ci à se détacher peu à peu, à se porter vers des em-

plois meilleurs, et laissent durer leur émigration jusqu'à ce que tous, rangés sous un commun niveau, obtiennent des profits équivalents.

Mais, tandis qu'en vertu de cette loi d'équilibre, les capitaux, fidèles à leur premier emploi, se résignent à subir une part de l'impôt qui les affecte; tandis que l'autre part retombe sur les propriétaires et les consommateurs également constants dans leurs habitudes; tandis que les capitaux divers, forcés par la concurrence, se contentent d'un moindre profit; il arrive que l'industrie taxée est réduite, qu'elle ne donne pas au fisc la somme espérée; il arrive que les capitaux déplacés ressentent des pertes plus ou moins fortes, et que beaucoup d'agents naturels se trouvent inopinément imposés, ou abandonnés de leurs maîtres, ou livrés à de mauvais usages; il arrive que les consommateurs éprouvent, eux-mêmes, un grave préjudice par la gêne ou la privation de leurs jouissances; il arrive enfin que les capitaux qu'on voulait épargner souffrent comme les autres, à cela près que le fruit de leur souffrance, au lieu d'entrer au trésor, tombe dans la main des emprunteurs auxquels la baisse de l'intérêt profite.

Certes, si ces mots, *répartition proportionnelle de l'impôt*, désignent, surtout, la répartition des charges et pertes que l'impôt entraîne, voilà bien de quoi confondre les calculs des plus habiles publicistes.

Non! les droits sur les capitaux et les produits,

pas plus que l'impôt qui affecte les agents naturels et les fonds de terre, ne se prêtent aux exigences d'une répartition proportionnée à la fortune individuelle.

Jamais, au reste, l'application de ce principe ne fut sérieusement tentée, si ce n'est en de petits états où les rapports intimes entre bourgeois, où un contrôle de tout le monde et de tous les jours, où l'intérêt de chacun à la chose commune, où, enfin, le sentiment profond d'une vertu traditionnelle, dispensaient le fisc d'enquêtes régulières, détaillées, pénibles, odieuses..... Et, alors même, dut-on encore suspecter souvent la foi républicaine, violer le sanctuaire du citoyen!

Ainsi, à Hambourg, à Zurich, chacun fut, d'abord, chargé de faire l'évaluation de sa propre fortune, et de payer à l'état le tant pour cent de celle-ci; à Genève, on voulut même ignorer la quote-part individuelle. Mais, à mesure que les dangers publics diminuaient, le zèle des citoyens allait se refroidissant; il fallut bientôt exiger des serments, instituer une surveillance, et, à Genève, aussi, tout contribuable dut déclarer la somme par lui versée, pour en recevoir quittance.

CHAPITRE V.

De la répartition proportionnelle au revenu privé.

Il ne faut pas confondre le principe qui fait l'objet de ce chapitre avec celui qui vient de nous occuper; et, en effet, il n'existe pas, entre les revenus, le même rapport qu'entre les fortunes.

Le rapport des fortunes, entre elles, s'apprécie par des vues plus ou moins lointaines qui vont chercher dans l'avenir toutes les conséquences bonnes et mauvaises d'un fait; puis analysent ces conséquences, les évaluent, les compensent, les additionnent, et, enfin, les ramènent à des nombres assez stables, exprimant la valeur relative de chaque fortune au temps actuel.

Les revenus se calculent par année, par mois ou autre période; ils comprennent le produit des biens qui composent chaque fortune, déduction faite des pertes que ces mêmes biens ont causées ou éprouvées sous forme de matières premières, de salaires, d'usé d'instruments et de charges accessoires ou accidentelles. Le rapport des revenus, entre eux, varie profondément, et au gré de nombreuses circonstances qui se multiplient par la somme des divers genres de produits. Et, en effet, d'un jour à l'autre, une chance heureuse, ou, au contraire, la gelée, la grêle, les incendies, les réquisitions, les événements politiques, les crises commerciales, les mala-

dies et mille accidents viennent déjouer les plus justes espérances.

Cela posé, demandons-nous si le principe qui proportionne le contingent individuel au revenu privé est légitime et praticable.

Il est légitime, dit-on, en se référant encore à cette mutualité de secours qui doit régner entre concitoyens; il est légitime, d'abord, au même titre que celui qui assied l'impôt sur le fonds même de chaque fortune, ensuite, parce qu'il se conforme mieux au droit commun et qu'il est plus favorable au maintien des capitaux.

Nous ne reviendrons point sur le système de la mutualité; ce que nous en avons dit condamne l'impôt proportionnel au revenu comme celui qui se règle sur la fortune. Ici, notre seul but sera donc d'examiner les prétendus avantages du premier de ces impôts, et de voir jusqu'à quel point il est réalisable.

Certes, le droit commun veut que les charges périodiques soient supportées par le revenu également périodique; mais quelles charges ont caractère de périodicité? Celles assurément qui se renouvellent à des époques plus ou moins régulières, comme les frais de garde, d'entretien, d'exploitation, et non celles qui surviennent comme un accident imprévu ou extraordinaire. Or, qui ne voit qu'en asseyant l'impôt sur le revenu, souvent on grèverait celui-ci de charges qui appartiennent à cette dernière classe, puisque l'impôt, chez presque tous les peuples est

affecté aux dépenses ordinaires et extraordinaires de l'état, sans distinction ?

Le deuxième avantage attribué au principe qui nous occupe est encore plus inconstant que le premier; si, en effet, il est vrai qu'un impôt proportionnel au revenu s'adresse, en général, à des ressources disponibles et atteint peu les capitaux engagés, il faut reconnaître aussi que beaucoup de personnes, lorsqu'il leur survient une charge, diminuent d'autant leurs économies; en sorte que l'impôt sur le revenu, favorable aux capitaux actuels, est nuisible aux capitaux futurs.

Quant aux moyens de réaliser l'impôt proportionnel au revenu, pour nous fixer à cet égard, nous examinerons les deux modes essayés jusqu'ici, savoir : le mode direct et les taxes de consommation.

§ I. *Mode direct.*

Le mode direct appliqué à l'impôt sur les revenus nécessite deux conditions : 1° l'intelligence parfaite des éléments les plus minutieux du revenu individuel; 2° la découverte et l'appréciation de ces éléments partout où ils existent.

Rarement, le revenu s'offre dans sa netteté; de nos jours, rien n'oblige à fixer ses limites, et ce travail exigerait au moins un savoir, une patience et un art particuliers. Aussi, fort peu de personnes l'ont-elles en vue dans leurs actes; et le législateur, lui qui précise, qui explique les volontés de

l'homme, doit-il, en définissant le produit nęt, s'arrêter à un sens qui n'est pas le vrai. Mais la règle qui nous occupe, cette règle qui donne le revenu comme la base légitime de l'impôt, on ne l'emprunte point à une loi humaine, on l'attribue à une justice supérieure, et il s'ensuit que c'est la nature des choses et non l'usage qu'il faut ici consulter. Cherchons donc quels peuvent être, suivant la nature des choses, les éléments du revenu individuel.

Les membres de la société qui jouissent d'un revenu sont les propriétaires d'agents naturels et les capitalistes (1).

Le revenu du propriétaire se forme de tout ce qu'il reçoit pour les services de sa *chose*, moins la valeur des pertes causées ou éprouvées par *elle*; ainsi le maître du fonds qui recèle une mine doit voir son revenu dans les produits de la superficie et de l'in-

(1) Mais, dira-t-on, les entrepreneurs et les ouvriers perçoivent aussi des revenus! Nous sommes loin de nier ce fait; aussi, par capitalistes et propriétaires, désignons-nous ici, non telle ou telle classe de la société, par opposition aux autres classes, mais tout possesseur de capitaux ou d'agents naturels, quelle que soit du reste sa qualité. Or, il est évident que l'entrepreneur qui fait profession de recueillir les forces productives de plusieurs personnes, pour les appliquer à la formation d'un certain objet, se trouve lui-même capitaliste et propriétaire, en tant qu'il unit à ce concours de forces ses propres capitaux, ses propres agents naturels. Il est non moins certain que l'ouvrier qui vient au travail avec un savoir, fruit de longues études, ou une adresse acquise par des essais onéreux, ou bien encore avec des facultés supérieures dont la nature l'a doué, il est certain, disons-nous, que l'ouvrier, comme l'entrepreneur, peut se trouver capitaliste et propriétaire; nous pouvons donc maintenir notre division en deux classes, sans nier, pour cela, les revenus de l'entrepreneur ou ceux de l'ouvrier.

térieur du sol, compte fait des charges diverses et de la moins value de sa propriété.

Le revenu du capitaliste embrasse tout ce qui revient à celui-ci de l'emploi ou du prêt de son capital, y compris ses bénéfices éventuels et la prime à lui fournie pour des chances de pertes non réalisées, mais aussi déduction faite des dommages qu'il a subis dans sa chose ou à l'occasion de sa chose, et d'une annuité d'amortissement, s'il y a lieu. Ainsi le capitaliste qui prête à usure reçoit : 1° l'intérêt de son capital au taux ordinaire; 2° une prime contre les chances de perte que lui fait courir la solvabilité douteuse de son débiteur; 3° une autre prime à cause des peines dont les lois le menacent dans plusieurs pays; 4° enfin, une indemnité pour la mésestime dont le public l'environne (1). Mais ce capitaliste, au jour même du remboursement, ne doit évaluer son revenu par ces prestations diverses qu'autant qu'il n'a éprouvé ni frais de poursuites, ni amende, ni mésestime plus grande, ou bien qu'il déduit, de la somme de ces prestations, la valeur desdites charges.

(1) L'économie politique démontre que les lois contre l'usure, loin de soulager le pauvre, lui sont préjudiciables en ce que, si la détresse le porte à emprunter, il est tenu de fournir, outre l'intérêt ordinaire et la prime pour les chances de perte qu'il fait courir : d'abord, une prime nouvelle à raison des poursuites judiciaires auxquelles le créancier s'expose; et, ensuite, le prix de l'estime publique à laquelle celui-ci doit renoncer. De plus, le pauvre emprunteur doit attendre peu de pitié d'un homme aigri, chaque jour, par les reproches, les insultes ou les menaces de ses clients et de ses voisins.

Toutefois nous laisserions encore une idée vague du revenu, si, de ces données générales, nous ne faisions ressortir certaines spécialités. En effet, bien que les revenus se calculent pour une période unique, certaine, les produits de la nature et de l'industrie se complètent, se recueillent à des époques diverses, souvent indéterminées; tel agent naturel ou tel capital reste cinq ans sans rien fournir, tel autre en reste dix, tel autre vingt; mais, à la cinquième, à la dixième ou à la vingtième année, ces producteurs donnent des récoltes qui comprennent la somme de tous les revenus, l'indemnité de toutes les pertes, l'intérêt de tous les retards. Comment alors dégager ces deux derniers nombres pour faire ressortir le premier, et attribuer ensuite à chaque période la part de revenu qui lui appartient?

N'eût-on pas à raisonner sur une perspective éloignée, l'expérience et les antécédents dussent-ils écarter de cette perspective toute illusion, il resterait à faire le travail suivant pour un produit réalisable au bout de dix années ou exercices :

1° Estimer d'avance un résultat qui doit mettre dix ans à se former; 2° déduire de ce résultat la somme des pertes et dépenses qu'il a causées; 3° déduire encore les intérêts de ces pertes et sacrifices après les avoir évalués en additionnant, exercice par exercice, lesdites charges et en cherchant, pour chaque total, les intérêts composés qu'il aurait fournis; 4° les avances diverses une fois établies, déduites et remboursées à chaque exercice, selon ses

droits, répartir le surplus de la masse en dix parts représentant chacune le revenu d'un an; 5° former et distribuer ces parts, de telle sorte que la dixième année reçût une valeur égale au lot de la neuvième et aux intérêts de celui-ci pendant un an; que le lot de la neuvième année comprît, à son tour, celui de la huitième plus l'intérêt annuel, et, ainsi, en remontant jusqu'au premier lot (1).

Bien plus, ces calculs doivent se compliquer encore; c'est lorsqu'à l'expiration d'une période infructueuse, la nature ou l'industrie, au lieu d'offrir en une récolte actuelle et distincte la rémunération complète de tous profits, avances et intérêts dus à cette période, ne laissent que des résultats indécis, incertains et plus ou moins échelonnés dans l'avenir; lorsque, par exemple, il s'agit d'une plantation qui, après dix ans de travaux et de sacrifices, parvient à donner une faible récolte; puis voit ses produits s'accroître graduellement pendant un demi-siècle; et, dès lors, décline, d'année en année, jusqu'à la centième, temps auquel l'exploitation cesse d'être profitable. Comment, en effet, dans cette hypothèse nouvelle, établir le revenu de chaque année? Il

(1) Pour résoudre ce dernier problème, il faudrait d'abord trouver une annuité qui, se renouvelant et s'accroissant de ses intérêts composés, donnât, après dix ans, une somme égale au produit à partager; on devrait ensuite former le lot de la première année d'une valeur égale à cette annuité; le lot de la deuxième, d'une valeur égale au lot de la première et des intérêts de cette valeur pendant un an; le lot de la troisième, d'une valeur égale au lot de la seconde, en y joignant de même l'intérêt annuel, et ainsi de suite.

faut, selon nous, distinguer trois périodes : la période infructueuse, celle de progrès et celle de déclin. Pour la période infructueuse, on établira le revenu annuel de la manière indiquée plus haut, en voyant, toutefois, le résultat total de cette période : 1° dans le montant de la première récolte ; 2° dans la plus value du fonds, à la fin de la dixième année. Pour la période de progrès, le revenu annuel se composera de la récolte et de la plus value de l'année, déduction faite : 1° des dépenses de celle-ci ; 2° des intérêts et de l'annuité extinctive du capital qui représente les plus values antérieures. Quant à la période de déclin, son revenu annuel s'appréciera d'après la récolte annuelle en retranchant de sa valeur : 1° les dépenses faites dans l'année ; 2° la moins value éprouvée par le fonds durant celle-ci ; 3° les intérêts et la prime que nécessitent les plus values de toutes les années précédentes.

Que l'on ne nous reproche point la difficulté de ces recherches ; ce n'est pas nous qui les appelons, nous ne faisons que montrer les devoirs d'un état qui voudrait sérieusement régler l'impôt d'après le revenu. Plus les difficultés dont il s'agit touchent à l'impossible, et plus nous serons fondés à condamner le principe d'un impôt proportionnel au revenu.

Du reste, en fait de difficultés, nous ne sommes qu'au début ; car, après avoir acquis une idée nette des éléments du revenu, dans leurs combinaisons diverses, il faudrait, comme nous l'avons annoncé, découvrir et évaluer ces éléments partout où ils exis-

tent; or, c'est là une tâche périlleuse et impossible, s'il en fut.

Qu'attendre, en effet, d'une inquisition qui s'en irait fouiller la vie domestique et divulguer les affaires du père de famille; qui viendrait arracher à l'industriel les secrets de son art, au banquier le secret de son crédit, au négociant le secret de ses marchés, à l'entrepreneur le secret de ses gains, de ses pertes, à tous le secret de leurs moyens d'existence? Et puis, conçoit-on, d'après les myriades d'éléments qui composent ou modifient le revenu individuel, que les vues de l'homme si étroites, si faibles et si courtes parviennent à embrasser ce revenu, à le pénétrer, à le mesurer? Conçoit-on, surtout, qu'une opération de cette étendue puisse se répéter annuellement? Enfin, en admettant que toute inquisition soit morale, tout inventaire exact, toute évaluation précise, et tout travail à la portée de l'homme, est-il possible qu'une répartition proportionnelle au revenu, qu'un acte si important, si délicat, puisse se passer d'un contrôle, vis-à-vis du public; ou bien, ce contrôle peut-il se rencontrer quelque part?

Ainsi donc, en pratique, les exigences de l'impôt proportionné au revenu sont telles qu'on ne saurait ni bien comprendre, ni reconnaître, ni surtout évaluer ses bases; ainsi donc, il faut déclarer cet impôt irréalisable, après l'avoir reconnu illégitime.

Toutefois, sinon pour compléter notre objet, du moins pour ne laisser aucune objection sans réponse,

parlons encore d'un mode spécial à l'aide duquel on a cru pouvoir établir l'impôt qui nous occupe.

§ II. *De l'impôt sur les objets de consommation.*

Lorsqu'on a compris que l'impôt proportionnel au revenu ne saurait être assis d'une manière directe, on a cherché un mode plus favorable, et l'on s'est dit que chacun consomme en raison de ses revenus, que les objets de consommation sont visibles et appréciables, et que, dès lors, le vrai moyen d'imposer proportionnellement les revenus, c'est de frapper sur ces objets.

Il y eut là une triple erreur, et, en effet : 1° la consommation individuelle n'est point proportionnée au revenu individuel; car, ou il s'agit seulement de la consommation improductive, de celle qui amène une perte de valeur, une réduction dans la fortune nationale, ou bien on veut parler de toute consommation même reproductive, c'est-à-dire, de toute dénaturation de richesses opérée avec ou sans extinction de valeur; et, pour le premier cas, les faits journaliers établissent que nombre de riches consomment fort peu, et que les plus prodigues ne sont pas les hommes que la nature a le mieux dotés; au deuxième cas, il faut reconnaître que, de deux industriels qui exploitent des fonds de même valeur et jouissent d'un égal revenu, l'un consomme plus que l'autre si son capital est moins engagé, si une plus forte part de

son capital se renouvelle chaque année, par exemple, ou chaque mois.

2° Tous les objets de consommation ne sont point visibles et appréciables : qui pourrait saisir, à leur rapide passage, ces objets divers et sans nombre, depuis ceux qui se rapportent à nos besoins journaliers, jusqu'aux plus extraordinaires ; depuis les consommations grossières de la misère, jusqu'aux bagatelles les plus choisies de la mode ; enfin, depuis la vile matière qui s'use à nos pieds, jusqu'à ces biens qui arrivent, par la vue, l'ouïe et l'odorat, aux aspirations délicates du sentiment et de l'intelligence ? Qui saurait, après avoir inventorié tant de choses, les soumettre à une évaluation éclairée, impartiale et jugée telle par le public ? S'il s'agissait de consommations reproductives, il faudrait, chose étrange ! tenir compte d'une même valeur à toutes ses transformations successives ; et, si l'on ne parlait que des consommations improductives, il resterait à discerner celles-ci ; et l'on devrait, alors, par un savoir, un art et des soins infinis, écarter mille chances d'erreur et de double emploi.

Bien plus, comme deux objets de même nature peuvent se consommer, l'un productivement, l'autre d'une façon improductive ; comme un objet donné peut encore être employé, en partie, à de nouveaux produits, en partie à de pures jouissances ; et comme, à l'extérieur, rien ne dit la destination de cet objet, il faudrait établir l'impôt, non sur chaque chose, mais sur chaque

homme; non en vertu de tarifs d'une application aisée, mais au moyen de je ne sais quels certificats d'une vérité suspecte et d'un contrôle impossible.

3° Enfin, chacun dût-il consommer en raison de ses revenus, les objets de consommation fussent-ils parfaitement nets et rigoureusement évalués, l'impôt dont il s'agit manquerait encore son but, car il est lui-même d'une nature immaniable, fugitive.

Et, en effet, nous l'avons prouvé au chapitre précédent, le droit mis sur tel ou tel objet, ne grève le consommateur immédiat de celui-ci que pour une part fort variable; ce droit remonte et descend tous les degrés de l'échelle industrielle, il se disperse partout.

On doit même reconnaître qu'un tel phénomène tient au rapport de l'offre et de la demande, c'est-à-dire, d'une part, à la somme et à la nature des capitaux engagés, de l'autre, à l'état des besoins; que ce phénomène ne varie point, bien que la taxe qui le cause soit fournie à divers titres, par diverses personnes, l'offre et la demande étant les mêmes d'ailleurs; que le droit qui frappe un objet aux mains de ses consommateurs a, en principe, tous les effets du droit qui atteint cet objet chez son producteur, car l'un et l'autre agissent sur l'offre et la demande à peu près de la même manière; et que, dès lors, l'impôt de consommation équivaut à une taxe directe, levée d'après le produit brut.

Or, on le sait, une pareille taxe, mise sur les fonds de terre, blesse chaque producteur en raison inverse de la fécondité du sol, en raison directe de la supériorité de son œuvre; il châtie en quelque sorte le travail, il désespère le zèle; et ce qui est vrai des fonds de terre, est vrai aussi de tous les agents productifs.

A ces vues générales sur les impôts de consommation, joignons-en de particulières aux droits qui frappent les objets de première nécessité.

Si l'impôt est comme un accroissement des frais de production, si de nouveaux frais élèvent le prix des choses selon que la demande se prête aux exigences de l'offre, si la docilité de la demande tient, elle-même, à l'utilité des produits, on doit reconnaître que les taxes mises sur les objets nécessaires retombent, presque en entier, sur le consommateur, soit que celui-ci dépense improductivement, soit qu'il se livre à une consommation reproductive.

On doit dire, en outre, qu'au premier cas, de pareilles taxes, loin d'être proportionnelles, atteignent le pauvre et le riche d'une manière à peu près égale; et, qu'au deuxième cas, c'est-à-dire, lorsque le consommateur est un ouvrier qui, d'après la loi des salaires, se fait rembourser exactement la somme de ses dépenses, l'industriel qui emploie cet ouvrier est grevé d'une manière étrange et imprévue autant que nuisible.

Soient, en effet, deux terres d'égale étendue; que l'une, aux mains de trois laboureurs, produise cinq

cents mesures de grains et donne un revenu net de 1,000 fr.; que l'autre, cultivée par douze hommes, fournisse douze cents mesures et rapporte 1,500 fr.; un impôt annuel de 20 fr., mis sur les consommations de chaque ouvrier, commandera au maître du premier fonds une avance annuelle de 60 fr., et, à celui du deuxième, une avance de 240 fr. Or, à la suite de cet impôt, le prix des grains s'élève-t-il de 10 c. par mesure, le propriétaire qui a avancé 60 fr., pour trois ouvriers, et qui perçoit un excédant de 50 fr. sur cinq cents mesures, est grevé de 10 fr. seulement; quand l'autre propriétaire, qui a payé 240 fr., pour douze ouvriers, mais n'a reçu qu'un excédant de 120 fr. sur 1,200 mesures, subit une charge imprévue de 120 fr., et va, faute d'un gain suffisant, négliger ou déserter son exploitation.

Qu'on fasse plus, qu'on se rappelle ce que nous avons dit des divers degrés d'agents productifs exploités par l'agriculture; qu'on se représente l'effet, déjà signalé, d'un impôt mis sur les fonds de terre, sans égard à ces degrés; qu'on observe ensuite que des agents naturels d'ordres différents peuvent exister et se reconnaître, soit dans des fonds distincts, soit dans un même sol; et, alors, on trouvera peut-être que l'un des fonds dont il s'agit ne rapporte douze cents mesures que parce qu'on a, selon l'usage, mis en œuvre tous ses éléments, depuis les plus fertiles jusqu'à ceux qui ne rendent que l'indemnité de leurs frais annuels; que la charge reportée, comme on vient de le voir, sur le propriétaire de ce fonds le

constitue en perte, en tant qu'il utilise des forces peu lucratives ; que, dès lors, il retire les capitaux appliqués à ces mêmes forces, pour se borner au travail resté favorable, absolument comme il en agirait si ces degrés distincts étaient répartis entre autant de fonds, à cela près que les germes délaissés au sein d'une terre en culture ne peuvent servir à nul autre emploi.

L'effet général de l'impôt sur les consommations de première nécessité peut donc se résumer ainsi :

Pour la plupart des fonds en culture (et ces fonds sont ici l'image de tous les agents productifs), abandon, sacrifice absolu des germes qui, exigeant une forte main-d'œuvre, cessent, vu l'impôt, de rendre l'indemnité de ce qu'ils coûtent ; pour les fonds qui ne recèlent que des agents inférieurs au degré dont l'exploitation reste profitable, abandon total ou altération de leurs services ; pour les fonds qui renferment encore des agents naturels lucratifs, mais à qui d'autres emplois moins sujets à l'impôt assurent, désormais, plus d'avantages, recherche de ces emplois; enfin, dans la sphère agricole, comme dans toutes les branches de l'industrie, pertes plus fortes pour celui qui occupe plus de monde, tendance marquée de l'industriel vers les travaux qui exigent moins de main-d'œuvre et délaissent à toutes les chances de l'oisiveté un plus grand nombre d'ouvriers.

Et si tels apparaissent les effets de l'impôt sur les consommations, en supposant celles-ci bien com-

prises, bien évaluées : que doivent-ils être lorsque cet impôt tombe, çà et là, et, de toutes parts, en vertu de la maxime souvent proclamée, que les taxes indirectes, nombreuses, variées, et imitant la pluie, dans leur chute, pèsent insensiblement sur chacun, suivant ses consommations, ses revenus, ses richesses?

Eh bien! pourtant, nous n'osons condamner, d'une manière absolue, ni le système des impôts de consommation, ni les taxes diverses par lesquelles on a préludé à ce système. Puisque le droit de conquête et le vœu du souverain ont eu leur mission utile, ce système et ces taxes peuvent bien aussi avoir eu la leur.

Cette mission fut d'offrir des recettes faciles et peu coûteuses à des époques intermédiaires où l'on sentait déjà l'illégalité de droits basés sur les seules convenances du fisc, sans pouvoir encore apprécier le vrai principe de l'impôt. Cette mission fut, surtout, de laisser grande latitude, quant au choix des taxes, à des chefs qui usaient de celles-ci, comme d'un ressort, pour seconder l'industrie, la paix ou les mœurs; et, en effet, le complaisant principe dont nous parlons permettait de motiver, vis-à-vis du public, et de tailler, en quelque sorte, dans la fortune nationale, des droits de douane, des droits sur le luxe, sur la débauche, enfin, nombre de leviers que les besoins du jour réclamaient.

Mais, dira-t-on, c'est de l'optimisme que de trouver bien tout ce qui existe, et d'applaudir à la

chute de tout ce qui vieillit! — A cet égard, voici notre pensée; qu'on nous pardonne ses expressions métaphoriques :

Rien, ici-bas, ne se fait au hasard; tout vient d'une cause, tout sert à un but, tout marche selon des lois; la cause existant, le reste n'est plus qu'une série d'effets qui nous séduisent ou nous déplaisent, qui nous caressent ou nous heurtent, mais se succèdent nécessairement et déroulent des phénomènes progressifs, selon les plans échelonnés, dans l'avenir, dès le jour de la création. La machine sociale est un bel instrument où chaque levier répond à une corde, et où chaque corde rend un son; cet instrument, que les doigts de l'homme parcourent sous l'inspiration des lois de la nature, module des airs de plus en plus forts, auxquels l'univers répond; mais, au sein de cette harmonie, il faut être attentif, et, dans les impatiences ou les regrets d'une âme présomptueuse, ne pas éveiller des touches endormies, ne pas accompagner de fausses notes l'hymne chanté au Créateur !..... Et voilà pourquoi, quand tout change ici-bas, on doit rendre justice à ce qui a fait son temps, mais le laisser s'éteindre et ne point le ranimer.

CHAPITRE VI.

De la répartition proportionnelle aux avantages retirés des services publics.

Le principe qui fait l'objet de ce chapitre est rarement légitime, rarement applicable; peu de mots suffiront pour établir ce double point.

Et, d'abord, ce principe est peu légitime; on s'en convaincra en observant, d'une part, la nature de l'impôt, de l'autre, le fondement des sociétés.

Quelle est, en effet, la nature de l'impôt? Nous le savons, celui-ci est une valeur que les particuliers livrent à l'état pour être employée, dans l'intérêt commun, à des travaux qui concernent un certain nombre de personnes; il tend à obtenir, par des moyens d'ensemble, des services à la fois plus efficaces et plus économiques; enfin, il n'a rien qui le distingue du salaire payé à un entrepreneur pour des dépenses d'entretien et de production, si ce n'est qu'il se lève en vertu d'un mandat plus ou moins forcé.

Quel est, ensuite, le fondement des sociétés? C'est la règle qui ne permet à personne de s'enrichir aux dépens d'autrui; cette règle qui, non-seulement est écrite dans la loi civile, mais encore a passé dans la conscience des hommes et dans les pratiques de la vie; cette règle qui forme la base de toutes les transactions, le mobile de toutes les

activités, la cause de toutes les richesses, la raison de tous les progrès, enfin, le résultat positif de nos luttes sociales pour la liberté et l'égalité.

Or, de la nature de l'impôt assimilé au prix d'une vente, de notre système social qui ne permet pas de vendre la chose d'autrui, résulte l'illégitimité des taxes proportionnelles aux avantages retirés des services publics.

Et, en effet, on distingue deux sortes de valeurs : la valeur appropriée et la valeur commune; la première, propre à certains hommes exclusivement; la seconde, offerte à qui la réclame; la première, obtenue moyennant salaire ou travail; la seconde accordée gratis; la première, assez constante; la seconde, variable comme le nombre des emplois multiplié par le nombre des situations individuelles.

Quand ces deux valeurs s'unissent d'ordinaire (1); quand un même objet peut ainsi comprendre

(1) C'est l'état des richesses, de l'industrie et des besoins qui détermine la proportion de ces deux valeurs dans l'utilité totale d'une chose; aussi, cette proportion varie-t-elle, pour chaque genre d'objets, selon les lieux et les temps. Dans tel pays, à telle époque, les progrès de la civilisation feront, par exemple, hausser le prix des grains et accroître, de toute cette hausse, la valeur appropriée de cette marchandise, sans rien ajouter à la somme de ses avantages; et, dans le même pays, à la même époque, la même cause aura un effet tout contraire sur les produits des manufactures.

Au reste, qu'on ne s'étonne point de la distinction faite ici entre la valeur commume et la valeur appropriée, bien que ces deux éléments soient presque toujours réunis. Dans les sciences morales comme dans les sciences physiques, c'est en décomposant les faits complexes qu'on dégage les principes généraux et qu'on

le bien de tous et le privilége de l'individu; quand la valeur appropriée se règle sur la somme des frais de production; et quand la valeur commune est égale au prix que le consommateur eût offert en sus de cette somme, si l'état du marché l'y eût contraint; quand, enfin, les avantages d'un objet expriment, à la fois, ces deux valeurs, n'est-il pas évident que régler le prix d'une chose sur les avantages de celle-ci, ce serait, souvent, faire payer à l'acheteur et le bien qu'on lui transmet, et son propre bien; ce serait s'enrichir à ses dépens.

Au surplus, les faits viennent à l'appui des principes. On ne voit pas l'industriel régler ses exigences sur l'utilité de ses produits; et le mécanicien, par exemple, n'est point reçu, toutes choses égales du reste, à demander des prix différents pour la serrure qui protége une modeste demeure, et celle qui préserve un riche mobilier; pour l'aiguille qui s'élève sur l'édifice d'une banque, et le paratonnerre qui garantit un magasin de fourrage; bien que ces serrures ou ces aiguilles rendent des services fort divers.

Pourquoi l'état se prévaudrait-il ici d'un pouvoir

parvient à poser des règles satisfaisantes pour l'esprit. Une science qui s'obstinerait à ne voir, à ne juger que les faits naturels qui touchent nos sens, serait, à la fois, compliquée et faillible : compliquée, en ce qu'elle exigerait autant de règles que les données primitives auraient de combinaisons possibles; faillible, en ce que, jamais, si vaste qu'elle fût, elle ne pourrait embrasser toutes ces combinaisons. Distinguer pour généraliser ensuite, diviser pour grouper de nouveau, telle est aussi la loi de progression de toutes les sciences; les principes s'épurent et s'élargissent en se simplifiant.

exceptionnel? — Au nom de la justice! mais il est permis de croire que, dans cette divergence entre la nature des choses et le gouvernement, la justice se tient plutôt du côté de la nature des choses. En vertu de son privilége! mais l'état est un mandataire forcé; et, à moins que les procédés exceptionnels dont il use ne soient dans les exigences les plus rigoureuses de sa mission, son privilége n'apparaît plus que comme un prétexte, et sa force, exercée en dehors de toute justice, doit être taxée d'arbitraire. Quel que soit le respect dû au privilége, quand il est donné par la nature elle-même; il faut reconnaître que l'état qui n'existe que par les citoyens et pour les citoyens, qui n'a de biens que ceux qu'on lui laisse, de facultés que celles qu'on lui accorde, ne saurait, au nom même de son monopole, invoquer des droits contraires aux droits de tous.

Peut-être aussi invoquera-t-on l'équité? — Oui, l'équité est le complément du droit; les règles de nos codes, absolues et incomplètes, comme tout ce qui vient de l'homme, peuvent, en des cas spéciaux, recevoir une application malheureuse, et il est bien alors d'imposer silence à ces règles pour interroger l'équité! oui, encore, le principe d'impôt le plus légitime connaît, lui-même, des cas exceptionnels, ainsi que nous le verrons au chapitre final de ce titre! Mais, de cette concession, à une maxime générale qui substitue l'équité au droit, le libre arbitre à la loi préétablie, l'impôt proportion-

nel aux avantages transmis, à l'impôt réglé sur les dépenses faites, il existe une énorme distance.

Loin d'admettre l'équité comme un principe général en matière d'impôt, nous dirons qu'il est dangereux de la faire souvent prévaloir : il faut que la sagesse humaine se modèle sur la sagesse de la nature; or, la nature, quand ses lois pèsent ici et là d'un façon douloureuse, se garde bien d'arrêter leur cours, elle laisse plutôt gémir quelques victimes ; la nature a la vue perçante, et, en tolérant ces maux privés qui nous émeuvent, nous, pauvres hommes, elle prévient de bien autres effets, ceux du trouble jeté dans l'organisme social par la mobilité de l'avenir, par l'affaissement de toute prévoyance, de tout courage, de tout crédit, de toute activité.

Si nos principes de justice ne sont pas aussi explicites que les lois de la nature ; s'ils peuvent avoir, en pratique, d'infranchissables difficultés ; et si de telles circonstances nécessitent, pour nos règles, des exceptions que les lois de la nature repousseraient, l'importance du maintien de ces règles n'en existe pas moins ; car, qui contracte un marché, qui s'engage dans une entreprise industrielle, doit prévoir et les phénomènes de la nature soumise à un travail donné, et les impôts ou autres mesures par lesquels l'autorité modifiera les profits de ce travail. Le pouvoir qui substituerait, à des principes constants, la maxime de l'équité, ébranlerait les bases de l'ordre public ; et, pour remédier à des maux privés indif-

férents au progrès social, causerait l'incertitude des rapports d'homme à homme, d'homme à état, ce mal qui arrête tous les mouvements et glace jusqu'au cœur des nations.

Maintenant, cherchons-nous jusqu'à quel point est applicable le principe qui dit d'imposer chacun selon les avantages par lui retirés des services publics, nous serons bientôt revenus de ce principe. Et, en effet, si, comme nous le savons, il est déjà presque impossible de mesurer les fortunes individuelles, que doit-ce être lorsqu'il s'agit d'évaluer l'influence des services publics sur ces mêmes fortunes, et de peser ainsi les résultats les plus personnels, les plus divers, les plus confondus, les plus lointains, les plus vagues ou les plus ensevelis dans les secrets de la vie intime?

Pour choisir de tous les exemples le plus simple, celui de l'établissement d'une route aux frais de l'état : qu'on apprécie, au juste, l'avantage de faire passer certaines marchandises par telle voie plutôt que par telle autre; que, dans ce but, on combine les effets de mille circonstances qui modifient cet avantage, comme la valeur des marchandises, les chances de retard ou d'avarie, le moment prochain du marché, le danger des attaques, la difficulté de la défense, ou les raisons personnelles qui intéressent le maître, le commissionnaire, le voiturier; que l'on répète ce travail à chaque apparition d'un nouveau chargement; que l'on prenne note de tous les résultats obtenus, et qu'on diffère le

recouvrement du droit jusqu'au terme d'une certaine période; qu'enfin, ce terme échu, on compare les produits des divers calculs pour asseoir sur eux un impôt donné, et l'on n'aura encore satisfait qu'à une partie de la tâche.

Quelle sera, en effet, la somme de cet impôt? Fixer cette somme d'après les frais d'établissement de la route, ce serait revenir à la règle qui veut que chacun paye les dépenses faites en sa faveur. Pour donner au principe qui nous occupe satisfaction complète, il faudra nécessairement, avant de percevoir aucune taxe, attendre la fin de l'exercice; et, évaluant alors tous les avantages émanés des divers services publics, comparer à ces avantages ceux qui proviennent de la route, puis arriver, par une répartition proportionnelle de l'ensemble des impôts, à la fixation du contingent assignable aux usagers du pont.

Mais, dira-t-on, en reconnaissant l'impossibilité d'évaluations exactes, l'équité protége le principe dont il s'agit, l'équité le dispense d'une rigueur extrême! — Il faut répondre que des évaluations approximatives faites d'après des éléments aussi vagues, sur une échelle aussi large, en l'absence de tout contrôle, sont une pure illusion, et que les permettre c'est instituer l'arbitraire. Le principe dont il s'agit n'est applicable que de même qu'il est légitime, c'est-à-dire pour certains cas exceptionnels et dans les plus étroites limites.

CHAPITRE VII.

De la répartition proportionnelle aux dépenses faites pour chacun.

Entre l'objet de ce chapitre et le principe dont nous venons de parler, il existe des différences qu'un exemple fera saisir. En effet, soit supposé un droit de navigation, ce droit donnera certainement des produits divers suivant qu'on l'aura proportionné aux avantages transmis ou aux dépenses faites par l'état; le tarif de perception variera, dans le premier cas, selon la valeur des marchandises, les dangers qu'elles évitent et autres circonstances mentionnées au chapitre précédent (1); dans le deuxième cas, selon le poids des objets, leur volume et la surveillance qu'ils exigent de l'autorité, telles étant les causes principales qui motivent les dépenses publiques, en matière de navigation.

Le principe qui nous occupe ainsi arrêté, il suffit de le rapprocher de notre définition des impôts pour se convaincre de sa justesse : si, en effet, l'impôt est le prix des services nombreux et divers que l'état fournit aux particuliers; si la nature des

(1) Nous ne parlons ici que des circonstances communes à toutes les marchandises d'un même genre, car, s'il fallait, selon la rigueur du principe exposé au chapitre précédent, tenir compte des avantages particuliers qu'un service procure à telle marchandise spéciale, il n'y aurait pas de tarif possible, et il faudrait s'en remettre absolument à l'arbitrage des percepteurs.

choses veut que chaque service soit évalué selon ce qu'il coûte, et payé par celui qui le réclame; on doit le reconnaître, de tous les principes financiers, le plus légitime, le plus rationnel, est celui qui, après avoir limité l'impôt à la somme des dépenses de l'état, commande de taxer chacun en raison des dépenses faites pour lui.

Une différence, il est vrai, sépare l'impôt des prix ordinaires, c'est qu'il est consenti en vertu d'un mandat peu libre et d'une manière toute spéciale. Mais, d'abord, ni l'origine du mandat, ni le mode du consentement, n'altèrent les bases des transactions; ensuite, à supposer les services publics tombés dans le domaine de l'industrie privée, à supposer que chacun pût, selon le mode ordinaire, librement stipuler de toute personne ces services que l'état procure, on verrait leur prix se régler comme celui des autres choses, c'est-à-dire, pour chaque service en particulier, sur les frais qu'il occasionne, et, pour la part dévolue à chaque consommateur dans un même service, sur une quotité desdits frais proportionnelle à cette part.

Cela posé, comprenons bien le principe qui répète à chacun les dépenses faites pour lui ou pour sa chose; l'action toute favorable de ce principe sur l'économie industrielle, à son entrée dans la sphère de l'impôt; enfin les moyens d'appliquer ce principe.

1° Il est dans l'esprit du principe dont nous parlons que l'ouvrage fait en vue d'une classe d'objets

spéciale, reçoive une évaluation spéciale, et que chaque objet de ladite classe contribue aux frais de cet ouvrage, en raison de la part qu'il prend dans ses services.

Si le même travail est uni à d'autres, il faut le déterminer par la pensée et l'apprécier ensuite à l'aide d'une sorte de ventilation : ainsi, l'état possède-t-il un canal de grande navigation, où voyagent ensemble de forts bâtiments et de simples bateaux, on doit supputer, d'une part, les travaux et les dépenses d'un canal ordinaire, de l'autre, l'excédant effectif de ces travaux, de ces dépenses, et asseoir le premier lot sur toutes les embarcations, le deuxième, sur les seuls vaisseaux qui l'ont motivé.

Il faut spécialiser, évaluer, répartir de la même manière des dépenses faites pour des objets qui, sans avoir aucun caractère distinct, sont soumis par les circonstances à des besoins particuliers : certains travaux, par exemple, servent-ils à faciliter la navigation en hiver, ces travaux tomberont à la charge des seuls navires qui voyagent en cette saison.

Bien plus, il y a lieu souvent de distinguer, l'un de l'autre, deux ouvrages qu'une même classe de choses motive en un pays, en un temps donnés. Et, en effet, une même classe de choses est affectée de bien des manières par les services publics : tantôt elle est produite, modifiée ou déplacée, tantôt elle est conservée ou affranchie de certaines charges. Or, quand des services si divers se distri-

buent selon des lois distinctes, il faut aussi que les frais qu'ils entraînent soient imposés sur des bases et selon des modes différents, savoir, les uns d'après la valeur des objets, les autres d'après leur nombre, leur poids ou leur volume; les uns proportionnellement, les autres suivant un mode progressif; il faut, par exemple, que les dépenses d'un chemin de hallage se répartissent entre les navires, en raison des chevaux employés à leur conduite, et que les frais spéciaux d'un pont à bascule se recouvrent au moyen d'un droit fixe perçu à chaque fois que ce pont se lève, sans égard à la valeur ni au poids des bateaux.

2° La règle qui veut que chacun soit tenu des dépenses faites pour lui-même émane du principe de la propriété. Il est certain, en effet, qu'on ne peut se dire propriétaire absolu de la valeur d'une chose qu'après avoir payé les frais qu'elle coûte, et qu'on ne peut être tenu, sur sa personne ou ses biens, d'acquitter les dépenses faites pour autrui sans une violation manifeste du droit de propriété; les raisons puissantes qui militent en faveur de ce droit s'appliquent donc aussi à la règle qui nous occupe.

Ce n'est pas tout; cette règle a eu ses avantages spéciaux, elle a réagi sur la propriété elle-même, en lui donnant plus d'étendue: par elle, on a compris que, si toute charge doit échoir à qui en recueille le profit, tout profit doit aussi appartenir à qui en subit les charges; par elle, les compositions littéraires, les œuvres d'art, les inventions, et une foule

d'autres choses, tombant dans le domaine privé, font qu'aujourd'hui nul effort n'est perdu, nul courage rebuté, nul foyer productif éteint; par elle, enfin, l'industrie, posée sur une large base, s'anime au souffle d'un intérêt soutenu, et élève l'édifice social, en même temps qu'elle développe la nature de l'homme.

Appliquée à l'impôt, étendue des rapports privés aux rapports publics, la même règle donnera au droit de propriété son développement définitif; et les taxes, fondées sur ce droit, seront respectées par les particuliers à l'égal des dettes les plus sacrées. D'une part, l'impôt pourra se pressentir ainsi que les autres frais de production, et on ne le verra plus, comme l'épée de Damoclès, suspendu sur la tête des travailleurs. D'autre part, l'homme affranchi du danger vis-à-vis de l'état, comme des particuliers, croira toucher à une sociabilité nouvelle, et il s'accomplira des choses analogues à ce qui s'est vu lors de l'établissement de la propriété; la politique forme, en effet, près du monde civil, un autre monde qui réclame aussi ses lois de sécurité et de justice, en l'absence desquelles une foule de volontés sont timides, une foule de bras restent suspendus, une foule d'agents dorment improductifs.

3° Il est possible de proportionner le contingent individuel aux dépenses que l'état fait pour chacun; nul n'en doute, vu les éléments qui serviraient de base à ce mode d'impôt. Quoi de plus facile à savoir que le prix d'un service public? Quoi de plus commode

à apprécier que l'étendue d'un terrain, l'apparence extérieure d'une construction, le nombre, le poids ou le volume de telles et telles marchandises? Enfin, quoi de plus simple que de répartir une certaine somme proportionnellement aux nombres divers qui expriment, pour les divers particuliers, l'une ou l'autre de ces données? Or, nous le savons, tels seraient les moyens ordinaires d'atteindre le résultat proposé.

Sans doute, il est parfois difficile de bien connaître tous les genres d'objets qui profitent d'un service et la part dont ils profitent; sans doute encore, il peut être impossible d'établir un tarif de manière à ce que ses produits ultérieurs donnent justement la somme à imposer.

Sur le premier point, nous dirons qu'il faut, au besoin, se contenter de résultats approximatifs; qu'ici, la question de justice est liée à la question d'économie, et que, d'ailleurs, les exigences du droit cessent là où s'arrêtent les facultés humaines.

Sur le deuxième point, nous observerons que, dans l'application du principe qui nous occupe, on procède rarement par des taxes, mais presque toujours par l'impôt direct de répartition (1); que, ce-

(1) Les impôts sont directs ou indirects : on nomme *impôts directs* ceux qui frappent nominativement les personnes, d'après les terres qu'elles possèdent, l'appartement qu'elles habitent, leur qualité de marchand, de banquier, ou toute autre circonstance actuelle relative à leur fortune ou à leur état dans la société; on nomme *impôts indirects* ceux qui atteignent les personnes, non au moyen de rôles nominatifs, mais en vertu de tarifs, et à mesure que

pendant, s'il y a lieu de lever un droit sur des marchandises à raison de certains mouvements, de leur passage sur une route, par exemple; si ce droit ne peut être utilement remplacé par un impôt direct; s'il faut, dès lors, faire usage d'un tarif; et s'il doit arriver, malgré les soins pris à ce sujet, que le produit du tarif soit inégal au montant des dépenses réclamées; il est bien que, par un abonnement tacite couclu entre l'état et les usagers du pont, tout soit réglé de telle sorte que le plus ou le moins perçu puisse être regardé comme l'effet de chances diverses qui se compensent.

Quoi qu'il en soit, on ne retrouve plus ici les graves difficultés des répartitions proportionnelles à la fortune, au revenu, ou aux profits; ces difficultés qui consistent à inventorier une foule de valeurs occultes, confuses et incessamment mobiles; à rechercher sur quelles personnes chaque taxe retombe, et pour quelle part; enfin, ces deux termes découverts, à fixer le premier et à soumettre le second au mode proportionnel.

les faits qui donnent lieu à l'application de ces tarifs se manifestent.

Les impôts directs se divisent, à leur tour, en impôts de répartition et en impôts de quotité : l'*impôt de répartition* est celui dont la somme totale doit être fixée par la loi, et, ensuite, répartie entre les contribuables.; de telle sorte que la cote de chacun d'eux dépende de la somme totale de l'impôt, et reste ignorée jusqu'après la répartition de cette somme; l'*impot de quotité* est celui dont le montant, indéterminé d'abord, se forme plus tard par la réunion des cotes individuelles, en sorte que la somme de l'impôt dépend des droits recouvrés sur les divers contribuables, et reste inconnue lorsque déjà les tarifs, qui règlent ces droits, sont sanctionnés par le législateur.

Mais, dit-on, vous avez blâmé l'impôt qui se règle sur l'étendue des fonds de terre, et votre propre système va vous y ramener! — Nous répondrons que cet impôt n'est pour nous qu'un mode d'application, et qu'un tel mode peut être efficace et régulier vis-à-vis de certain principe, bien qu'inefficace et irrégulier vis-à-vis de certain autre. Nous ajouterons que l'impôt basé sur l'étendue des terres, si opposé qu'il soit à une répartition proportionnelle à la fortune, sert fort bien le principe d'une répartition proportionnelle aux dépenses; et, en effet, quand ce principe vient du droit commun, on retrouve l'application du même droit dans l'impôt qui frappe également des fonds de valeurs différentes ayant causé une égale dépense.

Par suite de cet impôt, les uns perdront, les autres gagneront; les conséquences les plus inattendues, les plus bizarres se produiront peut-être; tout cela ne sera que le complément des phénomènes de la propriété, phénomènes non moins inattendus, non moins bizarres, qui accompagnent toute variation dans le prix des matières premières de l'industrie; phénomènes qui créent l'inégalité relative des revenus et des fortunes sous l'empire de la nature des choses.

Eh quoi! objecte-t-on encore, lorsque votre principe est si juste, si réalisable, si conforme au droit commun, et lorsque, selon vous, tout ici-bas se fait pour le mieux, d'où vient que les autres principes restent partout en vigueur? — Parce que le public,

préoccupé des formes du gouvernement, cherche là son salut plutôt que dans l'étude de l'économie sociale; parce que, vu son ignorance, on lui dit, et complaisamment il s'imagine que l'impôt est soumis à un droit exceptionnel; et parce que, si le vœu général n'admet point de refus, si tout remaniement de taxe est périlleux, la résignation du public en matière d'impôts dut sauver d'embarras nombreux la marche pénible de nos gouvernements révolutionnaires; empêcher, soit de compromettre, par une exécution vicieuse, le vrai principe de l'impôt, soit de heurter, au cœur de l'homme, le sentiment de justice.

Il semble que, pour assurer l'avenir de ce principe, et tranquilliser à la fois nos consciences, la nature, aujourd'hui encore, jette à dessein le doute et l'ignorance dans l'esprit des peuples, et évite de laisser des chefs distraits ou impuissants jouer cartes sur table, en face de maximes toutes reconnues, d'intérêts divers tous représentés, de pertes imminentes pour les uns, d'injustices palpables envers les autres. Il semble qu'à la faveur des nuages qui règnent sur l'horizon financier, de l'incertitude des droits, du silence des oppositions, du sommeil ou de l'ivresse des activités, la nature élabore le germe d'un état social où l'homme, longtemps blessé dans les écarts de son ignorance, mais éclairé enfin, verra les coups qu'il s'est lui-même portés; où l'habileté, où les loisirs de l'état serviront les lumières et l'impatience générales, dans l'ardeur des

réformes; où, enfin, par la communauté de tous les intérêts, le concours de tous les voeux, l'harmonie de tous les efforts, l'homme pourra, même en matière d'impôt, se passer d'illusions, et, avec pleine conscience de ses actes, édifier son avenir.

CHAPITRE VIII.

Conclusion.

Nous avons passé en revue les principes divers qui peuvent présider à l'assiette des contributions; nous avons vu quand et jusqu'à quel point chacun d'eux est légitime ou applicable; il nous reste à savoir comment ces mêmes principes doivent se coordonner, de nos jours, pour produire un bon système d'impôts.

D'après les données précédentes, le principe qui est le plus en rapport avec les habitudes générales de nos sociétés, qui répond le mieux aux vues de la justice, cette condition première de toute économie, et qui doit, à ce double titre, présider à l'établissement des impôts, c'est le principe d'une répartition proportionnelle aux dépenses faites pour chacun. Toute autre idée, si légitime ou efficace qu'elle apparaisse, n'est qu'accessoire et ne doit être observée qu'autant qu'elle ne blesse point ce principe, ou que, par l'effet des circonstances, elle a des avantages qui compensent, aux yeux de l'économie, la violation du strict droit.

Pour mieux nous faire comprendre, supposons qu'il s'agit de créer un système complet d'impôts. Alors, suivant nous, on devra : 1° spécifier les services publics, non d'après les éléments qui les composent, mais d'après leur objet, en distinguant les travaux et portions de travaux qui ont en vue des classes de biens diverses, ou se distribuent d'une manière différente; 2° évaluer les dépenses de chaque service ainsi défini; 3° voir sur quelle base et selon quel mode il faut imposer le montant de ces dépenses, pour que chaque objet ne supporte que les frais par lui causés; 4° découvrir les valeurs imposables, et les grouper successivement sous chacun des services publics qui les concernent; 5° procéder à la répartition des divers contingents d'après les bases et le mode assignés.

Les résultats de ces opérations ne seront pas toujours d'une rigueur extrême; on pourra, néanmoins, les rendre assez approximatifs pour que la justice n'ait rien à blâmer.

Tous les services publics viennent se ranger dans trois classes, savoir : les travaux publics, les soins de protection, les encouragements, secours et récompenses.

A l'égard des travaux publics, il sera, d'ordinaire, facile, comme nous l'avons vu au chapitre septième, de dire quelle portion d'un service est destinée à tel genre d'objets, quelles dépenses cette portion entraîne, sur quelle base et de quelle manière ces dépenses doivent se répartir, quelles sont

enfin les valeurs imposables; les seuls calculs de répartition donneront lieu à difficulté.

Si, en effet, l'impôt n'est point basé sur un ensemble de données coexistantes, mais sur une série d'actes qui s'accomplissent jour par jour, ainsi qu'il arrive aux droits de péage, comment fixer la quote-part individuelle? Attendra-t-on, pour cette opération et le payement qui doit la suivre, que la base entière de l'impôt soit mise en vue par la réalisation de tous les faits imposables? Mais un tel moyen est inadmissible, vu que ce résultat peut se faire attendre dix ans, vingt ans, plus encore, et qu'il serait dérisoire d'accorder pareil délai à des personnes inconnues d'ordinaire et n'offrant qu'une garantie momentanée. Établira-t-on un tarif provisoire d'après lequel les droits seront perçus, sauf à restituer ensuite ou à répéter un supplément, s'il y a lieu? On ne fera ainsi qu'alléger les pertes en accroissant les embarras.

Alors, comme nous l'avons dit, la seule voie légitime et praticable offerte à l'état serait d'accorder une sorte d'abonnement, et, moyennant les profits d'un tarif stipulé à forfait, d'assumer les chances bonnes et mauvaises qui environnent telle classe de contribuables par suite de tel impôt. Le principe de l'abonnement une fois admis, la taxe individuelle se calculerait sans peine, car les services qu'une route, un canal, etc., rendent aux marchandises qui les fréquentent ne se mesurent point d'après la valeur de celles-ci, mais d'après des données beaucoup

mieux appréciables, telles que leur poids ou leur volume.

Relativement aux services généraux de défense, le difficile est d'établir quelle portion de ces services sert à contenir les puissances du dehors, et quelle autre à assurer la police intérieure; quelle portion a en vue la sécurité des personnes, et quelle autre la conservation des choses; ce qui concerne les valeurs engagées, ce qui regarde les valeurs circulantes; et ainsi de suite, jusqu'à ce que, de distinction en distinction, on arrive à des catégories d'objets qui, soumis au même genre de risques, et réclamant secours d'après une commune mesure, doivent être imposés sur une même base, suivant une même loi (1).

Afin de résoudre ces questions, on doit rechercher quels moyens de défense exigerait l'ordre intérieur vu isolément, et quels moyens de même nature réclamerait, à son tour, la sécurité extérieure; puis, ayant découvert l'une et l'autre quantité, diviser en parties proportionnelles la somme des moyens semblables que l'état emploie. Des calculs analogues

(1) Ce qui tend à réduire beaucoup les complications et les difficultés, c'est que, si certains objets sont, par leur nature, leur destination ou leur valeur, plus en butte aux agressions, au vol, à la fraude, ils sont aussi moins exposés ou mieux défendus par leurs possesseurs : le riche équipage n'est pas attaqué plus souvent que le modeste voiturin; le trésor du grand capitaliste n'est pas pillé plus que la cassette du petit bourgeois; et, quand nous voyons frelater, pour un profit de deux liards, les objets de notre consommation usuelle, nous entendons peu dire qu'on a contrefait les billets de la banque de France.

feraient reconnaître les services publics relatifs aux personnes ou aux biens, aux valeurs engagées ou aux valeurs circulantes, etc.

Du reste, les autres points laissent peu d'incertitude : l'évaluation des frais, pour les services de défense, ne serait pas plus difficile que pour les travaux publics; la base de l'impôt affecté à ces services serait, d'ordinaire, l'étendue, le nombre ou le volume des objets compris dans une même classe. La recherche des biens imposables aurait lieu sans peine; car il s'agirait, non d'inventorier toutes les richesses sociales, mais de découvrir celles-là seulement que la force publique a puissance et mission de protéger, et qui sont d'une nature presque toujours apparente. Enfin, les divers contingents seraient d'ordinaire bien répartis; vu qu'en général, les objets protégés préexisteraient à la répartition. Mais l'application des données précédentes, dût-elle encore offrir de graves inégalités, n'entraînerait que des inconvénients fort éventuels; vu que le produit des droits et des industries de l'état, produit considérable, comme nous le verrons bientôt, serait employé à des objets d'un intérêt général, et, en première ligne, à la défense du territoire.

Quant aux encouragements, secours et récompenses, ils semblent, de prime abord, échapper, par leur nature même, à l'application du principe suivant lequel chacun supporte les frais par lui causés. On observera, néanmoins, que les dépenses dont il s'agit sont inspirées par une pure bienveil-

lance ou par les intérêts de l'industrie nationale et de la paix publique; et, au premier cas, on les jugera illégitimes, car une dépense qui n'est dictée par l'intérêt d'aucune classe de la société ne doit point être à la charge de la société; au deuxième cas, les encouragements seront répartis, comme frais généraux de production, sur l'industrie qu'ils améliorent; les secours et récompenses seront considérés comme moyens de défense, et payés, à leur tour, par les richesses nationales qu'ils ont mission de protéger.

Bien plus, pour éviter ici les dangers de calculs difficiles, soulager la masse des contribuables et prévenir toute surtaxe, on se dira que les encouragements donnés à l'industrie sont une inspiration du système prohibitif, qu'ils se lient aux douanes dans la pensée de ce système, et que, dès lors, il est naturel, il est régulier, d'affecter à ces encouragements les ressources offertes par les douanes.

On concevra, au sujet des secours et récompenses, que, s'il est juste de faire payer la réparation d'un dommage par ceux qui appellent cette réparation, il est plus juste encore de l'exiger des malfaiteurs eux-mêmes ; or, tandis que l'effet des crimes, des délits, des contraventions, est de combattre et de ralentir le progrès social en alarmant les propriétaires, en resserrant les capitaux, en diminuant le travail, en s'accouplant à la misère et en se reproduisant eux-mêmes, le but des secours et des récompenses est de neutraliser ces maux, soit

en relevant ceux que le désordre public a abattus, soit en aidant et stimulant ceux que des pensées de gloire ou l'amour du bien moral portent à s'occuper, au préjudice de leur fortune personnelle, des grands intérêts sociaux; on trouvera, dès lors, naturel de faire supporter aux délinquants les suites des délits, et d'employer ainsi le produit des amendes en frais de secours et récompenses.

Un tel ordre de choses unirait à sa légitimité l'avantage d'offrir, pour les encouragements publics comme pour les secours et récompenses, des fonds considérables; il permettrait de retremper les ressorts affaiblis d'une nation, et de ranimer sa marche par l'harmonie de ses rouages, sans que personne pût dire que la prime fournie à son voisin est soustraite à ses propres ressources; car les droits de douanes imposés sur l'étranger sont encore une faveur, vis-à-vis des prohibitions qu'ils remplacent, et les amendes, telles que nous les concevons, ne peuvent se qualifier d'injustes, n'étant, pour celui qui les paye, que la compensation adoucie des châtiments qu'il a mérités.

Le fonds d'encouragements, après avoir alimenté les services compris d'ordinaire sous ce nom, recevrait un emploi analogue à ces services, il viendrait, par exemple, soulager du poids de leurs taxes les capitaux d'une nature fugitive pour les conserver à l'industrie (1).

(1) Tout pays tient à conserver ses richesses; tout gouverne-

Le fonds de secours et récompenses servirait, à son tour, soit à affranchir les indigents (1) de la taxe personnelle, sans rejeter leur quote-part sur d'autres personnes; soit à acquérir, pour les répandre dans la société, certains secrets industriels qui végètent sous l'atmosphère étroite d'un inventeur pauvre, indolent ou jaloux, mais qui, confiés au public, sémeraient peut-être un germe de bonheur au sein de chaque famille.

Jusqu'ici, toutefois, nous avons envisagé le premier, le vrai principe de l'impôt dans son application rigoureuse. Le moment est venu de rappeler que ce principe cause, parfois, des résultats préju-

ment cherche à dégrever les capitaux les plus mobiles pour les empêcher de fuir à l'étranger; en Suisse, le capitaliste fournit à peine au trésor le 50e de son revenu, tandis que le propriétaire foncier en paye le 20e; plusieurs nations vont même jusqu'à exempter de taxes une bonne partie de leurs capitaux circulants. On ne saurait méconnaître ce fait dans l'établissement des impôts, sans compromettre la richesse et l'industrie nationales.

(1) Selon nous, il faut entendre par le mot *indigent* : 1° ceux qui vivent de la charité publique, 2° les simples manœuvres. Les premiers doivent être exemptés de l'impôt surtout par des motifs de dignité, car ce n'est point dans la charité publique que l'état puise ses ressources; l'état commande et ne mendie pas! Les simples manœuvres, à leur tour, doivent être dispensés de l'impôt par des raisons tirées de l'économie sociale; en effet, le législateur voudrait-il asseoir une taxe personnelle sur les simples manœuvres, cette science viendrait aussitôt lui prouver: qu'un tel impôt accroîtrait les dépenses nécessaires de ces ouvriers, qu'il serait répété par eux sous forme de salaire, qu'il frapperait, dès lors, non les ouvriers eux-mêmes, mais les industriels qui les employent, et qu'en cela, cet impôt, non-seulement manquerait son but, mais encore deviendrait une taxe des plus onéreuses, comme frappant chaque producteur en raison directe de son zèle et en raison inverse de la fécondité de ses moyens productifs.

diciables, et que pour y remédier, nous avons admis, comme légitimes, diverses exceptions.

Ainsi, par extraordinaire, une nation lente à se pénétrer des règles de la justice, s'obstinerait-elle à trouver légitime certain principe d'impôt? Toutes les raisons qui recommandent la répartition proportionnelle aux dépenses militeraient alors en faveur de ce nouveau principe; car n'oublions point que la justice ne nous apparaît ici que sous le rapport de l'économie, et que la justice n'a de résultats économiques que par le suffrage de l'opinion. L'obéissance aux règles d'une justice absolue que l'opinion désavouerait ne ferait, loin d'être utile, qu'alarmer le citoyen, et troubler la paix publique.

Ainsi, encore certains impôts réglés sur le stricte droit amènent-ils de lourdes charges? Il faut distinguer entre les impôts que leur assiette même rend onéreux, et ceux qui sont tels par leur mode de perception. Les premiers, s'ils ne peuvent être utilement remplacés que par des taxes nouvelles mises sur d'autres objets, sur d'autres personnes, ne doivent être abolis qu'avec la plus grande réserve, et dans les circonstances les plus graves, nous dirions presque dans les seuls dangers publics. Ces impôts donnent lieu, en effet, à l'usurpation du bien d'autrui, et la raison d'état peut seule justifier un pareil acte.

A l'égard des droits qui sont onéreux par leur mode de perception, comme ils se remplacent sans trop d'injustice, il faudrait être bien plus indulgent.

Ici, toutefois, on ne saurait assigner aucune règle, sinon que le nouvel impôt doit, autant que possible, atteindre les mêmes personnes et ne point les surtaxer. Tandis qu'il pourra se faire que, par respect pour la justice, on maintienne des droits assez lourds; il arrivera qu'une taxe juste et peu grave, on la modifiera elle-même, s'il est possible d'améliorer ainsi le sort des uns, sans nuire à la fortune des autres (1).

Ce que nous venons de dire des motifs d'économie, s'applique aussi aux raisons tirées de la facilité de perception: ces raisons, si elles ne contrarient point les idées de justice admises par la société, doivent toujours prévaloir; mais, au cas contraire, leur application serait une manière de pillage plus ou moins ingénieuse, à moins, toutefois, qu'il ne s'agît du salut public compromis par le défaut de ressources. Si le premier devoir des sociétés, est de vivre la première loi de l'impôt est d'arriver au trésor (2).

(1) Prenons pour exemple le droit de péage, établi sur une route ou sur un pont; certes, ce droit est fondé en principe, puisqu'il ne fait payer à chacun que le prix d'un service rendu; mais combien de charges ce droit n'entraîne-t-il point, soit par les frais de perception, soit par le lot qu'on s'impose pour épargner un misérable sou, courses inutiles, usé d'habits et de chaussures, perte de temps, fatigue, inaptitude physique et morale, etc., toutes charges que le libre usage de la route ou du pont eût empêchées! Ne serait-il pas bien plus humain et non moins légitime, après avoir évalué le produit net du péage, d'en réclamer le montant par un autre impôt local qui affecterait à peu près les mêmes personnes?

(2) De tous les impôts, le plus légitime est, certainement, l'im-

Quant aux maximes qui conseillent de répartir l'impôt d'après les fortunes ou les revenus privés; quant à l'axiome qui dit de multiplier les taxes pour que chacune, à part, soit plus légère, et qu'au défaut de celles-ci, celle-là atteigne les diverses classes de personnes, nous croyons que de tels enseignements ne doivent jamais prévaloir. Il suffit, en effet, de se rappeler ce que nous avons dit pour être convaincu que ces maximes, injustes en principe, nécessiteraient encore des procédés éminemment incertains, pénibles et dispendieux; que cet axiome, à son tour, ne donnerait point les résultats promis : d'abord, parce qu'il ne suffit point de multiplier les taxes pour varier leur effet; ensuite, parce que, cela fût-il, cet axiome ne ferait que ressusciter l'impôt de consommation, et joindre à l'illégitimité profonde, aux charges nombreuses de cet impôt, les dehors du plus patent arbitraire.

En résumé, dans l'hypothèse d'une réforme financière complète, le système que nous venons de tracer, livre au gouvernement toutes les ressources désirables, il répond aux exigences de la justice combinée avec l'économie et les ménagements dus à l'opinion. Qui en douterait, surtout lorsqu'au prin-

pôt personnel, et en effet, puisque l'état donne protection à toute personne indistinctement, rien n'est plus juste que d'asseoir sur toute personne une faible taxe destinée à payer cette protection!.. Eh bien! récemment, et dans les pays les plus civilisés, l'établissement d'un pareil droit a failli soulever la population, et le gouvernement s'est vu contraint d'y substituer une taxe moins régulière. *Voir notre Manuel de droit administratif*, p. 327.

cipe si légitime qui impose chacun d'après les dépenses faites pour lui, et aux principes si utiles, si rassurants de la réduction des charges, de la facilité de perception, doivent se joindre, comme nous le verrons, des emprunts publics sagement établis, des droits constants, des forces productives non illusoires et une bonne comptabilité; et lorsque, par ce quadruple moyen, on arrive : 1° à reporter sur l'avenir les dépenses faites pour l'avenir, en laissant ainsi à l'équité sa part tout entière ; 2° à procurer au gouvernement des ressources considérables pour remplacer, ou du moins réduire, cette classe d'impôts qui, onéreux par leur propre nature, ne peuvent être maintenus sans grever les citoyens d'une foule de charges infructueuses, et ne sauraient être abolis sans reparaître bientôt sous forme de taxes illégitimes; 3° à assurer à la fortune publique les services d'une gestion honnête et intelligente, toujours à même d'agir avec discernement, d'offrir le tableau complet de ses actes, d'en fournir preuves suffisantes, régulières, légales, et, finalement, de rendre visible l'intérieur de ce réseau par lequel, d'artères en artères, les finances, comme un sang actif, passent des extrémités au cœur, et du cœur aux agents divers des phénomènes de la vie sociale.

Toutefois, peut-être, on objectera que nos idées ne sont point réalisables, parce que, eussent-elles conquis le suffrage du gouvernement, mille circonstances, plus ou moins locales ou temporaires,

viendraient s'opposer, soit à leur établissement subit, soit à leur exécution régulière.

A ce sujet, nous répéterons qu'en systématisant nos idées, notre but est de les faire comprendre, et non de provoquer leur application subite ou rigoureuse. Rien ici-bas n'a lieu soudain et sans préparatifs; il est même dans l'ordre de ce monde que les choses réputées les plus volontaires ou les plus accidentelles, les règles du droit commun, les inventions elles-mêmes, viennent toujours à la place que leur assignent les besoins d'une graduelle et incessante harmonie (1). Toute institution tentée par un gouvernement est éphémère si le cours des choses ne l'amène, si l'esprit public ne l'accueille. Vouloir appliquer un système absolu, sans tenir compte des faits locaux ou temporaires, des intérêts et des pré-

(1) On ne saurait considérer le droit d'un peuple comme le produit de la volonté du législateur, car, celui-ci n'a pas plus mission de créer le droit que de le rendre immobile; malgré les codes et les règlements, l'opinion, qui ne s'arrête jamais, vient sans cesse murmurer sa loi suprême à l'oreille du juge, soit prêteur, soit conseiller; et il faut que sans cesse la jurisprudence marche, la jurisprudence si bien nommée par M. de Savigny: « Un héritage, toujours grossi, que les générations se transmettent d'âge en âge. » — Quant aux inventions, n'est-il pas vrai que l'imprimerie, par exemple, ne se découvre qu'au moment où les progrès de la centralisation, en groupant plusieurs états sous le domaine d'un même souverain, plusieurs intelligences sous les rayons d'une même pensée, vont exiger des moyens actifs pour transmettre les ordres du chef suprême aux derniers agents, et les idées civilisatrices, du centre le plus chaud aux extrémités les plus engourdies? La boussole, à son tour, ne vient-elle pas, à point nommé, pour la découverte de l'Amérique, et, après le réveil des arts, des sciences, des mœurs, n'est-elle pas le flambeau de la civilisation qui doit se diriger à travers le monde?

jugés, ce serait commettre l'erreur d'un artiste qui dresserait une colonne sans la façonner aux irrégularités de sa base. Mais malgré cala, et, par cela même, ne devons-nous pas offrir nos idées en un corps complet, soit pour qu'en les appliquant on puisse prévoir l'effet de son œuvre et marcher à pas mesurés et sûrs; soit pour que chaque peuple discerne mieux ce qui, dans ces idées, lui est favorable selon ses lois, selon ses mœurs, selon l'état de ses richesses, selon sa force et son indépendance?

L'heure est venue, du moins nous le pensons, de faire entrer l'impôt dans le domaine du droit et de la conscience; il est temps que les lois de justice qui régissent les transactions des particuliers et de l'état lui-même, comme propriétaire, dominent aussi la matière importante des contributions publiques; il faut qu'enfin on apprenne à rougir d'un délit fiscal comme d'un vol privé, par le sentiment d'une même violation! Le pouvoir y gagnera de l'aisance et du respect; l'administré des économies, du calme d'esprit, du zèle moral; et l'ordre public, à son tour, de la régularité par le règne d'un commun principe et de la sécurité par l'attachement des citoyens.

TITRE II.

DES EMPRUNTS PUBLICS.

On nomme emprunt le contrat par lequel une personne qui reçoit certains objets s'oblige à rendre des objets semblables (1) avec ou sans intérêt, à une époque fixe ou indéterminée.

On nomme emprunt public, le même contrat, lorsqu'il est souscrit par un gouvernement.

Serait-il vrai que les valeurs retirées de la circulation par les emprunts publics, y rentrent toujours; que les fonds publics forment une richesse distincte et toujours disponible pour les besoins de l'industrie; que les dettes de l'état sont un encouragement au travail; qu'elles favorisent la circulation; qu'elles ont le privilége de rallier aux intérêts de l'état, et,

(1) Par *objets semblables*, nous entendons ici des objets qui sont tels d'après l'opinion des parties contractantes, encore bien que leur qualité, leur espèce et même leur nature diffèrent. Un amateur prête-t-il diverses pièces frappées en telle année ou à telle effigie remarquable, des joyaux précieux comme provenant de tel pays, ou de tel personnage; l'objet semblable, l'objet à restituer doit réunir jusqu'aux plus minutieuses circonstances de l'objet prêté. Si, au contraire, un banquier avance une somme de monnaie à un autre banquier; un bijoutier, des joyaux, à un autre bijoutier; l'obligation de restituer est alors remplie par le payement d'une somme égale, bien qu'en monnaie différente de qualité, de poids ou de matière; par la remise de joyaux réunissant, au même degré, les conditions d'un débit facile et lucratif, ces joyaux dussent-ils n'avoir d'autre rapport avec les objets prêtés. Recevoir un objet, s'obliger à rendre un objet semblable aux yeux des parties, tel est selon nous le sens d'un contrat qui embrasse, qui assimile le prêt à usage et le prêt de consommation.

par suite au maintien du bon ordre, un grand nombre de citoyens, ou, enfin, qu'elles offrent aux petits capitaux un placement impossible sans elles?

Il importe, avant tout, de discuter chacune de ces opinions pour dégager l'emprunt public des prestiges qui l'environnent, et, montrer comment il fait ici l'objet d'un titre spécial, au lieu de se classer parmi les forces productives dont il sera parlé bientôt.

La première idée, émise récemment encore par M. Dufresne Saint-Léon (1), est la conséquence d'un principe longtemps reçu, d'après lequel la richesse d'un pays doit s'évaluer par la somme de son numéraire; il est certain, en effet, que, si l'abondance du numéraire réglait seule la richesse des nations, les emprunts publics ne sauraient réduire cette richesse, vu qu'ils se bornent à faire passer le numéraire des mains des capitalistes en celles des serviteurs de l'état. Mais le principe dont nous parlons, quelle que soit la faveur dont il a joui, est atteint d'un vice qui apparaîtra dans tout son jour, lorsqu'au sujet de la fabrication des monnaies, nous exposerons la nature du numéraire et les lois qui le régissent.

La deuxième opinion est celle de M. Alexandre Hamilton, premier secrétaire de la trésorerie des

(1) « Les gouvernements rendent toujours à la circulation les fonds qu'ils en retirent par l'emprunt, puisqu'ils n'empruntent que pour payer. » *Dufresne Saint-Léon, Études du crédit public*, p. 91.

États-Unis (1). On s'étonne que cet homme d'état, justement estimé, ait pu confondre un titre de créance avec un capital, alors que ce titre, loin de révéler la possession d'un objet productif, accuse au contraire sa privation. Sans doute, le créancier du gouvernement n'a point sacrifié son avoir; mais il ne retrouve point dans son titre le capital qu'il possédait, ce capital a passé aux mains de l'état. Sans doute encore, un pareil titre donne droit à des profits; mais ceux-ci ne résultent point de ce titre, ils ne sont que le prix d'une jouissance cédée à d'autres; ils ne constituent point un produit spécial, ils ne sont qu'une part retranchée d'un autre produit.

Dira-t-on que les fonds publics figurent comme une réserve qui reprend sa nature et son emploi de capital dès qu'il plaît au créancier de la négocier, pour en confier la valeur à l'industrie? Nous répondrons que ce mouvement de richesses qui s'accomplit sur le marché des effets publics, est indifférent à la richesse du pays. Quand le porteur d'un effet public le négocie, l'état des choses ne change pas; un capitaliste prend la place du créancier de l'état qui rentre alors en possession de son capital: cela est vrai, mais le fonds prêté à l'état demeure le même, et le capital disponible reste disponible. Si un titre de créance pouvait être consi-

(1) Il y a maintenant, dans les États-Unis, une espèce de capital qui exclut toute inquiétude sur le manque de capital, c'est la dette fondée: » *Report on the subject of manufacture*, t. 1, p. 201, New-York, 1810.

déré comme un capital distinct et indépendant, il suffirait donc de multiplier les prêts pour multiplier les capitaux. Ce serait là, convenons-en, un moyen commode à l'effet d'étendre la fortune nationale!

Dira-t-on encore que le numéraire est le signe des richesses, et qu'il est, à son tour, représenté par les fonds publics; en sorte qu'il suffit d'augmenter, soit le numéraire, soit la somme de ces fonds, pour développer, au même degré, la richesse d'un pays? Nous ferons observer que le système dont on se prévaut, méconnaît la nature du numéraire, simple agent des échanges; que ce système, chaque fois qu'il a passé dans la pratique, a causé la ruine de ceux qui s'y sont livrés; et que, la monnaie, fût-elle d'ailleurs le signe des richesses, les fonds publics la remplacent si rarement, que ce qui serait vrai de la première ne pourrait s'appliquer aux seconds.

Loin de croire que chaque emprunt public double la valeur du capital prêté, il faut reconnaître que tout emprunt est fatal à la richesse, si la somme n'en est employée à des services utiles; car, tandis que le prêteur trouve son indemnité dans les titres et les annuités que l'état lui donne; tandis que l'état s'indemnise, à son tour, par l'impôt levé sur les contribuables, ceux-ci payent sans recevoir d'autre compensation que la jouissance des services publics. Les fonds publics sont si peu une richesse pour un pays, que, dans l'hypothèse où la masse de ces fonds appartiendrait aux citoyens, leur anéantissement causerait, il est vrai, de graves secousses dans les

fortunes privées, mais ne réduirait en aucune manière la fortune nationale.

La troisième opinion se fonde sur deux motifs distincts : tantôt, avec Voltaire, on fait allusion à ces travaux que le gouvernement encourage en dépensant le produit des emprunts. — Alors, il faut répondre que tout capital est le fruit de l'économie, et que l'homme n'économise que pour utiliser ses épargnes par une consommation productive ou improductive. Cela posé, est-il vraisemblable que les capitaux réclamés et dépensés au nom de l'état resteraient inactifs dans les mains des particuliers ? Non, sans doute ; il est, au contraire, permis de croire que ces capitaux, mis en œuvre par l'industrie privée, ne seraient pas moins favorables au travailleur ; car nous ne sommes pas encore arrivés à ce point, si tant est qu'il existe, ce point où les capitaux de la société, supérieurs aux besoins des particuliers, n'auraient plus d'espoir que dans les bienfaisantes consommations du gouvernement.

D'autres fois, en se prévalant de l'autorité d'Adam Smith, on dit que le surcroît d'efforts que les charges publiques occasionnent tend à neutraliser les pertes causées par les dépenses improductives de l'état (1). — A ce sujet, nous ferons observer

(1) Le redoublement d'efforts et d'économie que les impôts ont produit pendant la guerre rend extrêmement douteuse la question de savoir si, dans le cas où la paix eût été maintenue de 1789 jusqu'à nos jours, le capital national serait beaucoup plus grand qu'il ne l'est. *Richesse des nations*, t. 2.



qu'Adam Smith énonce un fait spécial, qu'il parle d'impôts levés en Angleterre, à certaines époques, pour couvrir les frais d'une guerre nationale; et qu'au contraire, il s'agit ici, non d'un fait particulier, mais d'un principe général; non de l'Angleterre, mais d'un pays quelconque; non de moyens à opposer à des dangers publics, imminents, mais de sommes levées pour des services divers plus ou moins éloignés; non d'impôts, mais d'emprunts. Or cette dernière dissemblance suffirait, à elle seule, pour écarter le suffrage d'Adam Smith; car, tandis que les impôts commandent à une ardeur extraordinaire des travaux extraordinaires, et, ainsi, utilisent, au profit du moment, des idées, des intérêts ou des passions du moment; les emprunts n'exploitent pas les élans du patriotisme ou l'instinct de conservation, ils ne délivrent point la société par un grand effort, mais ils tendent à diminuer le zèle des uns en éloignant d'eux le péril, à créer le mécontentement des autres en les grevant des charges d'autrui, et à former sur le corps social une couche permanente qu'il supporte et à laquelle il s'habitue, mais aussi avec laquelle il ne pourra se mouvoir plus que le levier affaissé sous un fardeau qui grossit sans cesse.

La quatrième opinion tend-elle à établir que les fonds publics servent à la circulation comme monnaie, ou bien qu'ils ajoutent, par leur propre mouvement, au mouvement général des richesses? Au premier cas, nous répéterons qu'ils sont bien rares

les contrats dans lesquels les fonds publics s'emploient comme agent monétaire. Au deuxième cas, nous dirons encore que la circulation n'est un bien qu'autant qu'elle favorise le travail en rapprochant ses éléments; et que la circulation des effets publics a, nous venons de le voir, pour seul résultat de déplacer le droit de propriété, sans modifier ni la somme du capital disponible, ni celle de la dette publique.

La cinquième opinion, non plus que les précédentes, ne saurait se justifier. Sans doute, les porteurs d'effets publics désirent le maintien de la paix, puisque la guerre compromettrait le sort de leurs créances; mais, qu'on l'observe, l'amour de la paix n'est point le partage des seuls créanciers de l'état, les autres propriétaires ont, à la sécurité du gouvernement, un intérêt plus marqué peut-être; car il est de moins en moins probable que des secousses politiques amèneront la banqueroute de l'état, tandis que de telles secousses, si légères qu'elles soient, doivent affaiblir la demande des objets divers, réduire les profits des capitaux, les revenus des agents naturels, et multiplier ainsi les faillites privées.

Bien plus, grand nombre des créanciers de l'état voient dans les fonds publics un moyen de spéculation ou de jeu plutôt qu'un placement; et ceux-là, sans s'occuper des vrais intérêts du pays, ne désirent, ne cherchent que le succès momentané de telle ou telle combinaison

étroite, mesquine, et, peut-être, anti-nationale.

Or, pareille chose se produit rarement dans la sphère de l'industrie privée. Ce qui importe à cette industrie, c'est l'ordre intérieur, et, partant, le respect de l'autorité publique; la sûreté des relations extérieures, et, partant, la dignité de l'état; d'abondants débouchés, et, partant, tous les éléments d'un travail facile, savoir : l'économie qui, multipliant les capitaux, fait baisser le cours de l'intérêt; la justice qui anime le zèle; le zèle qui diminue le prix du travail, sans réduire le taux des salaires; et puis l'exécution de la loi, si favorable au crédit; et puis encore, chez l'industriel, un esprit de conduite qui lui assure la confiance du capitaliste; chez le capitaliste, un vif penchant pour la liberté industrielle; chez tous, une bienveillance réciproque, car la bienveillance, ce grand moyen d'ordre et de sécurité, améliore, les conditions du travail.

Sur la dernière opinion, nous dirons que les emprunts publics n'ont pas seuls le privilége d'ouvrir un placement aux petits capitaux et d'encourager l'esprit d'épargne; ce bienfait est commun aux caisses d'épargnes (1), aux sociétés anonymes et

(1) Ces caisses participent des compagnies financières et des établissements d'humanité : d'une part, elles offrent aux capitaux, si minimes qu'ils soient, un placement à rente certaine, fixe, régulière et susceptible de s'accumuler productivement; d'autre part, elles aident les personnes laborieuses à se créer des économies pour les cas possibles de maladie, de vieillesse, de réduction de salaire ou de suspension de travail. Les caisses d'épargnes,

aux sociétés en commandite par action, telles qu'elles existent d'après la législation actuelle de la France (1).

nies aux sociétés d'assurances, tendent à réaliser un système social, où tout homme, après avoir converti en dépenses régulières les pertes dont le sort le menace, et classé ces pertes au rang des charges qui déterminent le taux des salaires, saura lutter de ses propres moyens contre la fortune, saura échapper au périlleux servage du paupérisme. *Voir notre Manuel de droit administratif*, p. 179.

(1) Ces dernières institutions, bien qu'elles aient été, à leur naissance, bercées aux bras de l'agiotage et d'une crédulité moutonnière, bien que des personnes éminentes aient porté sur elles un blâme absolu, en les voyant avec l'entourage des accidents, causés par l'industrialisme et l'esprit de mode, la ruse et l'inexpérience, doivent rester, néanmoins, parmi les idées les plus fécondes de notre époque.

« Les sociétés anonymes, avons-nous dit ailleurs, se rapprochent des sociétés en commandite par action, en ce qu'elles tendent vers un même résultat, qui est : de faire participer les petits capitaux aux bénéfices des grandes entreprises ; d'encourager le travail et l'esprit d'économie, à la vue de ces bénéfices ; de rallier le pauvre et le riche aux mêmes volontés de paix et d'ordre public, par le sentiment des mêmes intérêts ; enfin, d'utiliser les moindres épargnes, tout en mettant de vastes capitaux au service de l'industrie.

» Mais, il faut l'admettre, les sociétés en commandite par actions ont, sur les sociétés anonymes, des avantages qui résultent de la liberté dont elles jouissent : affranchies de l'autorisation supérieure comme offrant, par leur raison sociale et l'obligation indéfinie de leurs gérants, toutes les garanties désirables, les premières épargnent à l'industrie des formalités longues et nombreuses, propres à décourager un entrepreneur, ou à faire échouer par le retard ses meilleurs projets ; elles ne mettent point les fortunes privées à la merci de fonctionnaires publics trop occupés ou trop éloignés des faits pour donner pleine garantie de leurs lumières, et trop exposés à la séduction pour que l'on croie toujours à l'impartialité de leurs jugements ; enfin, elles n'appellent sur le pouvoir, en cas d'insuccès, aucune responsabilité morale, aucune déconsidération, aucune hostilité. *Voir notre Manuel de droit administratif*, p. 173. »

Lorsque l'avenir des sociétés repose sur le développement des capitaux par l'économie, et de l'économie elle-même par l'aspect d'un revenu, l'humanité serait bien malheureuse si une grande part des capitaux ne pouvait s'employer que par l'entremise de l'état, et devait courir toutes les chances de ses difficultés de position, de ses erreurs fréquentes ou de ses habitudes follement dispendieuses.

Cependant, si les emprunts publics n'ont aucun des caractères qui viennent de passer sous nos yeux, quelle est donc leur nature, quels sont donc leurs avantages ?

Du point de vue de l'économie sociale, l'emprunt public apparaît comme un moyen d'escompter des contributions levées sur l'avenir (1); sa nature participe de celle de l'impôt et de celle de l'escompte; son principal mérite est de procurer actuellement les sommes actuellement nécessaires pour des travaux qui intéressent l'âge futur et dont cet âge doit les frais.

Notre but, à cette heure, est de rechercher les conditions spéciales qui légitiment les emprunts publics; suivant donc la marche déjà observée pour les impôts, nous allons apprécier les systèmes divers au-

(1) On peut regarder l'emprunt comme un moyen d'escompter les impôts futurs, alors même que ces impôts ne sont pas expressément délégués aux prêteurs, et que l'état les perçoit en son propre nom, pour en faire passer le produit à ses créanciers; il n'y a là, en effet, qu'une simple modification de forme qui laisse subsister le fond des choses.

jourd'hui connus, et puiser dans ce qui existe les éléments de ce qui doit être.

Les modes d'emprunt jusqu'ici accrédités sont : les emprunts en rentes perpétuelles, en rentes à terme, en rentes viagères, les emprunts à terme et les emprunts aléatoires.

CHAPITRE PREMIER.

Des emprunts en rentes perpétuelles.

La rente perpétuelle est cette partie de la dette publique qui ne s'éteint point à la mort du créancier, ni à aucune autre époque fixée par l'acte d'emprunt, mais qui dure tant qu'il ne plaît pas au gouvernement de la rembourser.

La rente perpétuelle se nomme ainsi par opposition à la rente viagère, et s'exprime à l'aide de deux nombres désignant : 1° l'intérêt annuel qu'elle comporte ; 2° le capital dont l'état est débiteur (1).

Examinons comment la rente perpétuelle se divise, s'émet, se transfert, se constate et s'éteint.

§ I. *Division des rentes perpétuelles.*

Les rentes perpétuelles sont émises au pair, au-dessous ou au-dessus du pair.

Une rente est émise au pair lorsqu'au moment de sa création, sa valeur vénale équivaut à sa valeur

(1) Ces expressions : 5 pour cent, 3 pour cent, indiquent que l'état s'oblige à payer annuellement 5 ou 3 fr. pour chaque somme de cent fr. dont se compose le capital de sa dette.

nominale (1) ; elle est émise au-dessus ou au-dessous du pair suivant que la première de ces valeurs est supérieure ou inférieure à la seconde. Comme chacune de ces rentes a ses avantages, ses inconvénients spéciaux, nous allons les passer en revue tour à tour.

Et, d'abord, la rente au pair, celle dont le prix de négociation équivaut au capital reconnu par l'état, la rente au pair, disons-nous, a pour premier mérite de ne point engager les gouvernements dans des dettes supérieures aux sommes qu'ils ont recueillies; en sorte qu'après avoir cédé une rente de ***, contre un capital de ***, ils peuvent se libérer toujours par la simple restitution de ce capital, quel que soit leur état de prospérité.

Un autre avantage de la rente au pair, c'est de ne déguiser par aucun prestige le crédit public, et de ne point permettre qu'en trompant ainsi l'opinion, un état s'engage dans des actes funestes au pays.

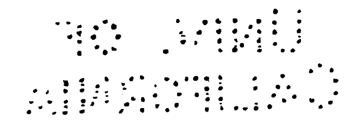
Toutefois, la rente au pair a aussi ses inconvénients : elle porte un intérêt plus fort, elle place le gouvernement dans l'alternative, ou de servir toujours ce même interêt sans exercer le droit de remboursement, ou d'indisposer, par l'usage difficile d'un tel droit, maintes personnes qui vivaient en sécurité, et qui voient, dans la réduc-

(1) On nomme *valeur vénale* d'une rente, le taux courant, le prix auquel une rente se négocie communément dans le public. On nomme *valeur nominale*, la somme capitale dont l'état s'est reconnu débiteur envers le rentier, et qu'il devra lui payer au cas de remboursement.

tion de la rente, celle de leurs plaisirs, celle de leurs moyens d'existence.

De plus, la rente au pair ne se négocie point d'une manière favorable. En effet, nulle négociation de rentes n'est à l'abri du soupçon de fraude si elle n'a lieu aux enchères; et, pour les rentes perpétuelles, les enchères s'établissent sur le prix vénal, attendu que l'intérêt est invariable. Or, lorsque des rentes sont émises au pair, leur prix vénal est, tout d'abord, porté au terme le plus haut qu'il puisse atteindre sans compromettre la sécurité des prêteurs, ce qui rend toute enchère impossible, à moins que l'état ne renonce de fait à son droit de remboursement. Quel capitaliste voudrait, d'ailleurs, se charger d'un emprunt s'il n'avait l'espoir d'en céder telle ou telle partie avec bénéfice? Et cet espoir serait-il toujours bien fondé dans le cas de négociation au pair?

La rente émise au-dessous du pair, autrement appelée *rente à augmentation de capital*, parce que l'état reconnaît, pour elle, un capital supérieur aux sommes qu'il a reçues; la rente au-dessous du pair, disons-nous, possède, à son tour, des avantages et des inconvénients qui lui sont propres : d'une part, elle se prête, par la mobilité de son prix vénal, à toutes les conditions d'enchères actives, assurées, et, en outre, elle soumet l'état à des prestations plus faibles (mérite sur lequel, toutefois, il ne faut point se faire illusion en oubliant, par exemple, que l'on paye un intérêt de 4 pour cent,



lorsqu'on négocie des rentes 3 pour cent au taux de 75).

D'autre part, la rente émise au-dessous du pair favorise les jeux de bourse : tandis que, pour les rentes au pair, la chance du remboursement met toujours une certaine limite aux marchés réels et fictifs, les rentes au-dessous du pair ne soumettent l'agioteur à aucune crainte de ce genre, elles laissent libre carrière à son industrie; et il en résulte, dans la nation, un penchant funeste à préférer aux avantages réguliers d'un travail lent, moral, productif, les ressources précaires, inconstantes, d'une vie stérile vouée aux chances du hasard ou aux manœuvres de la fraude (1).

(1) Les jeux communiquent aux esprits une funeste effervescence. Dans notre société où le travail est la loi de l'homme; où le travail patient, pénible, est la condition impérieuse du génie progressif, du développement matériel et moral comme du pain de chaque jour, quel doit être l'effet d'une fortune subite qui, soudain, roule son char devant les ouvriers épuisés, et leur dit : «Vous vous êtes fatigués bien longtemps... et vous voilà! moi, j'ai joué un seul jour... regardez-moi! »

Certes, à cette pensée que répète à leur cœur le bruit du char qui s'éloigne, certes l'agitation est grande et les plaisirs du lent travail ne séduisent plus guère! L'homme s'active pour lui-même ou pour l'humanité; il a du caractère, ou il n'a rien : si l'homme s'active pour lui et s'il a du caractère, il va droit au but, il joue, il gagne et fait comme les autres; ou bien il perd, et alors, il se donne au crime, il s'abrutit ou se tue. Si l'homme qui est égoïste manque de caractère, il continue de mener la même vie; il est, au dehors, toujours résigné, honnête, laborieux; seulement il se réserve pour l'occasion prochaine, l'occasion sans péril, quelqu'abus de confiance, quelque petit vol, quelque faux, ou même un meurtre, au besoin. Enfin, si l'homme s'active pour l'humanité, il ne s'émeut point, il marche toujours, il a foi, celui-là, dans le Dieu qui lui trace son devoir : une charge plus grande lui échoit—

Un résultat non moins onéreux de la rente émise au-dessous du pair est de compenser la réduction d'intérêts que cette rente procure par la reconnaissance d'un capital supérieur aux sommes reçue, et de subordonner au remboursement de ce capital la libération de l'état. Pour apprécier la gravité du fait, on doit, nous le pensons, voir les éléments de l'annuité qui se paye aux rentiers, et distinguer plusieurs cas.

L'annuité dont il s'agit comprend à la fois l'intérêt proprement dit, lequel indemnise les prêteurs

tant mieux ! cela prouve que Dieu l'a choisi ; cette charge lui cause des souffrances — tant mieux encore ! il se dit, « aux grands travaux les grandes douleurs ! » et il est fier de sa mission.... Mais combien d'hommes ressemblent à celui-ci ? combien ressemblent aux premiers ?

On le voit, chaque passage du joueur dans la société y soulève une poussière enivrante, délétère, qui vole, qui se pose sur les objets d'alentour ; et le mal causé est d'autant plus grave que la fortune du joueur est plus retentissante, qu'elle attire plus de foule sur ses pas.

Aussi de tels motifs suffiraient-ils déjà pour faire condamner le jeu sur les rentes, car, entre tous, c'est lui qui crée les fortunes les plus rapides, les plus énormes. Eh bien, à ces conséquences, le jeu dont nous parlons unit d'autres malheurs, car il ouvre une vaste carrière à la fraude, et celle-ci s'exerce en faussant le cours des rentes, aux dépens des citoyens, aux dépens de l'état. Les citoyens croient voir dans ce cours un indice de paix, de confiance publique, ils se livrent à des entreprises, ils exposent leur fortune sur la foi d'un pareil fait, et il arrive qu'ils tombent dans un piége de joueur, qu'ils se blessent ou se tuent. L'état, de son côté, ne trouve plus dans le cours des rentes les enseignements de l'opinion ; il se voit en outre arrêté dans ses plus sages projets, parce que les embûches de l'imposture ou le hasard des spéculations privées causent la baisse des fonds publics, et que chacun, en particulier, explique cette baisse par le discrédit des projets du gouvernement.

de la jouissance qu'ils sacrifient, et une prime pour les chances de pertes ou de retard que l'état fait courir à ces mêmes personnes.

Si, au moment d'un emprunt, et, par des accidents extraordinaires, le crédit de l'état est fortement atteint; si la sécurité des prêteurs semble compromise; si, dès lors, la prime annuelle doit être élevée, il importe, selon nous, de ne point créer des rentes au-dessous du pair: ces rentes feraient acheter une réduction de prime, par la reconnaissance d'un capital exorbitant, et engageraient l'état dans l'alternative de s'interdire, après le retour de l'ordre, le remboursement d'une dette onéreuse, ou d'opérer ce remboursement à des conditions funestes (1).

(1) Veut-on juger des sacrifices imposés à la France par l'émission de rentes au-dessous du pair, à telles époques de guerres et de révolutions où la sécurité de l'état se trouvait compromise? On devra considérer non-seulement les rentes 3 et 4 pour 100, mais encore les 5 pour 100 souscrits durant ces époques : en effet, au temps dont nous parlons, l'intérêt des emprunts publics, y compris la prime d'assurance, n'était point de 4, ni même de 5 pour cent ; il s'élevait à 8, 10 ou plus encore, et l'état n'obtint le taux favorable de 5 qu'en se reconnaissant débiteur d'un capital de 100 fr. pour un prêt de 60, 70 fr. plus ou moins ; de même qu'aujourd'hui il livre une inscription de 100 fr. en rentes 3 pour cent, au prix de 80 ou 90 fr. seulement. On devra ensuite chercher le produit des diverses ventes auxquelles chaque emprunt a donné lieu, et, prenant alors la différence de ce produit avec le capital reconnu, on saura les pertes causées à l'état par cet emprunt. On verra, par exemple, que les 6,000,000 de rentes 5 pour cent émis du 1er mai 1816 au 1er avril 1817, en exécution de la loi du 28 avril 1816, et négociés au taux moyen de 58 fr. 13 c., ayant rapporté au trésor la somme de 69,763,000 fr., pour lesquels il a été reconnu un capital de 120,000,000, ont causé à l'état une perte de 50,237,000 fr.

Plusieurs causes justifient cette opinion : d'abord l'emprunt en rentes au-dessous du pair, souscrit dans les dangers publics, est un acte aléatoire, et les chefs de l'état, mieux que les capitalistes, savent ou prévoient l'issue des chances qui environnent cet acte ; les chefs de l'état sont aussi plus puissants. Les capitalistes se défient donc de leur emprunteur, et supposent qu'il ne grève son succès que parce qu'il le juge bien compromis, ou qu'il compte sur sa force pour soulager un avenir prospère ; les capitalistes craignent, et se font récompenser de leurs craintes. En vain on démontre que de pareilles vues répugnent à l'esprit de nos gouvernements, que leur habitude n'est point de spéculer sur la mauvaise fortune, et que, dans la bonne, ils n'ont pas intérêt à rompre en faveur des contribuables leurs engagements pris envers les rentiers, blessant ainsi et la morale publique, et leur propre crédit... L'histoire est là, chacun se préoccupe des leçons du passé ; et contraint de céder à des exigences que nulle raison logique ne motive, l'état subit le sort d'un suspect à qui l'on ne tient compte de ses intentions nouvelles dictées par une situation mieux comprise.

Secondement, dans les transactions ordinaires, les intérêts respectifs sont protégés, soit par l'activité de la concurrence, soit, du moins, par la censure de l'opinion publique et de la conscience individuelle; or, dans notre hypothèse, la concurrence est souvent illusoire; cette même défiance qui élève

les prétentions des uns, éloigne les autres du marché, en sorte que ceux qui restent peuvent s'entendre ou s'allier, au détriment de l'état. Quant à l'opinion et à la conscience qui arrêtent, parfois, les gouvernements sur la voie des emprunts préjudiciables et usuraires, quels secours en attendre lorsque le préjudice et l'usure se dissimulent, l'un sous une réduction d'intérêts, l'autre sous un accroissement de capital?

La France elle-même en offre la preuve : on sait quelle est, en ce pays, la force de l'opinion publique et de la conscience privée; eh bien, malgré l'opinion qui eût dû se révolter de voir le gouvernement donner l'exemple de la désobéissance aux lois, et souscrire des marchés onéreux, malgré la conscience qui eût dû éloigner le particulier d'un placement contraire à ses devoirs civils et religieux, n'a-t-on pas vu, au sein du plus grand discrédit, des rentes fort inférieures au pair émises pour des sommes considérables, et ces rentes se caser indistinctement chez toutes les classes de citoyens?

Supposons-nous, maintenant, l'état placé, non dans des circonstances extraordinaires et menaçantes, mais dans une situation commune où de simples convenances le portent à emprunter; comme, alors, son crédit n'a point souffert, la prime de sécurité qu'il payera au rentier sera légère; les faveurs de l'avenir, quelles qu'elles puissent être, agiront peu sur cette prime; et, si l'annuité fournie au rentier doit, quelque jour, se trouver trop forte, ce sera l'effet

d'une baisse ressentie par l'intérêt proprement dit.

Les choses étant ainsi, pour savoir si l'état doit céder, moyennant réduction d'annuité, la faculté de convertir sa dette, ou, en d'autres termes, doit émettre des rentes inférieures au pair, il faut, d'abord, étudier les lois de l'intérêt, et reconnaître que son taux se modifie, non, comme on l'a pensé, d'après l'abondance du numéraire (1) ou la prospérité nationale (2), mais suivant la somme des capitaux comparée aux besoins de l'industrie (3); il faut ensuite tenir compte de la marche des ca-

(1) A la vérité, le revenu de chaque chose se règle par le rapport de l'offre avec la demande; mais, en matière de monnaies, les mouvements imprimés à l'offre ou à la demande ne font pas varier les rapports de ces deux quantités. Les monnaies sont bonnes ou mauvaises : bonnes, leur valeur intrinsèque répond à peu près à leur valeur nominale, leur fabrication, leur dénaturation, leur transport, sont également faciles; et, soit que la demande de ces monnaies s'abaisse, soit qu'elle s'élève, leur offre, comme nous le verrons bientôt, se modifie au gré de leur demande. Mauvaises, les monnaies subissent encore la règle qui maintient la richesse monétaire d'un pays à une certaine somme, indépendante du nombre et de la valeur intrinsèque des espèces; en sorte qu'on ne voit guère sur le marché, ni cette insuffisance, ni ce trop plein qui signalent la disproportion de l'offre et de la demande; et que la monnaie possède une valeur courante qui est en raison inverse, mais exacte, de sa quantité. Dans ce dernier cas, les variations de la demande auraient pour seul effet de modifier la valeur de chaque espèce; et, au premier cas, la valeur monétaire elle-même ne changerait point.

(2) Lorsque Turgot disait que le taux de l'intérêt est une échelle de prospérité, il donnait sans doute à ce mot son sens le plus usuel, désignant ainsi et l'intérêt proprement dit, et la prime d'assurance que le débiteur paye au créancier en raison des chances par lui courues.

(3) En effet, nous avons vu plus haut que les lois de la concurrence tendent sans cesse à égaliser les profits des capitaux

pitaux et de celle du travail, pour savoir laquelle des deux est la plus rapide.

Si les capitaux progressent davantage, leur intérêt baissera, et, évidemment, il n'y a pas profit à émettre des rentes à augmentation de capital. Si, au contraire, le progrès supérieur est dans l'industrie, l'intérêt des capitaux s'élèvera, et il est avantageux de souscrire des emprunts au-dessous du pair. Si, enfin, il y a incertitude quant au développement relatif des capitaux et de l'industrie, on doit, avant d'opter entre les emprunts au pair et ceux au-dessous du pair, considérer, d'une part, que la réduction actuelle de l'intérêt est un avantage positif dont les lois de l'intérêt composé font sentir toute l'importance, et que la conversion à laquelle on renonce est, au contraire, un avantage souvent illusoire par les oppositions ou les difficultés qu'elle éprouve, et par les désordres qu'elle amène; il faut examiner, d'autre part, si l'amortissement n'est point organisé de manière à assurer aux rentiers une indemnité que le cours naturel des choses ne leur donnerait point.

Passant à la rente émise au-dessus du pair, nous observerons qu'elle, aussi, a son mérite et ses inconvénients: son mérite est d'être remboursable au pair, bien qu'achetée à un taux supérieur, dans l'espoir, et, peut-être, la promesse du non rembourse-

divers, et que ce phénomène s'opère avec d'autant plus de vitesse que la transformation ou le transport de chaque objet est plus facile.

ment; mais un tel avantage, disons-le vite, est illusoire; pour s'en servir, on commettrait une fraude indigne des gouvernements modernes, et l'on payerait bien cher, en leçons d'immoralité, un faible profit obtenu.

Les inconvénients des rentes au-dessus du pair sont de soumettre l'état à une prime qui compense, en faveur du rentier, les chances d'un remboursement au pair, droit qui, pour être nul, aux yeux de la raison et de la probité, ne s'en paye pas moins; car on doit indemniser ses semblables, lorsqu'on leur fait courir les chances de sa témérité ou de sa folie. Un seul exemple suffira pour nous en convaincre:

Le 12 janvier 1830, le gouvernement français reçut de MM. Rothschild une somme de 80 millions contre des rentes 4 pour 100, émises au taux de 102 fr. 07 c. $\frac{1}{2}$, et souscrivit ainsi pour 3,134,950 fr. de rentes 4 pour 100. Or, à la même époque, les rentes 3 pour 100 étaient à 84 fr. 70 c., et, en émettant pareille quotité de celles-ci, l'état aurait obtenu, au lieu de 80,000,000 fr., 88,510,088 fr. 33 c., c'est-à-dre plus de 10 $\frac{1}{7}$ pour cent de bénéfices. Les prêteurs, dans ce dernier cas, auraient eu, il est vrai, la chance de voir monter la rente par l'action de l'amortissement; mais certes il n'est pas présumable qu'ils eussent compensé, par un tel moyen, un tel bénéfice. Si donc on leur a sacrifié ce bénéfice pour obtenir le placement des rentes 4 pour 100 à 102 fr. 07 c.; il est évident qu'on leur a tenu

compte des chances de remboursement qu'ils couraient en achetant des rentes au-dessus du pair.

Observons encore que les rentes émises au-dessus du pair, devenant non remboursables par l'effet de la droiture et du bon sens des gouvernements, offrent à l'agiotage un aliment dangereux à l'instar des rentes au-dessous du pair les plus exorbitantes.

§ II. *Émission des rentes perpétuelles.*

Lorsqu'un gouvernement veut émettre des rentes perpétuelles en échange des sommes dont il a besoin, deux moyens principaux lui sont offerts :

Il peut fixer d'avance la somme à emprunter, régler l'intérêt et les autres conditions de l'emprunt de manière à séduire les capitalistes, et ouvrir ensuite une souscription à laquelle chacun soit libre de prendre part. L'état peut encore déterminer seulement le taux d'intérêt qu'il prétend payer, et le capital dont il veut se reconnaître débiteur, puis adjuger l'emprunt aux personnes qui, à ce taux d'intérêt, et, moyennant ce capital, se soumettent à fournir la somme la plus forte.

Le premier moyen met l'état en rapport direct avec ses prêteurs et lui épargne l'intervention onéreuse des banquiers, il laisse peu de prises aux spéculations hasardeuses, il ne compromet point le crédit public en jetant sur le marché des masses de rentes, il ne favorise point les abus, et ne trompe, par aucune illusion, les esprits, même les plus bor-

nés; enfin, il crée des rentes au pair et les case à l'instant. Les procédés qui réalisent ce moyen consistent à ouvrir des souscriptions publiques au trésor ou en d'autres lieux, et à proposer à tout souscripteur des conditions établies d'avance, et offrant des avantages quelque peu supérieurs au profit ordinaire des capitaux, par exemple, l'avantage de toucher un intérêt plus fort, ou des lots, des annuités; de recouvrer le principal de la dette de certaine manière, et à certaine époque; de recevoir tel ou tel objet en garantie de ces divers droits.

Le second mode d'émission des rentes perpétuelles exclut les mérites signalés tout à l'heure; mais il assure les bienfaits de la concurrence, et n'expose point l'état au danger d'empêcher l'emprunt par des clauses peu favorables, ou de surcharger le pays par des concessions trop fortes. L'état qui emploie ce moyen fixe d'abord la rente qu'il lui convient de payer, et le capital dont il se reconnaîtra débiteur; il laisse ensuite aux enchères le soin de porter au taux le plus élevé que possible le prix de cette rente et de ce capital, se bornant à établir un minimum au-dessous duquel l'adjudication n'aura point lieu. De plus, comme les besoins de l'état sont pressants; comme la vente en détail des rentes exigerait d'interminables lenteurs, ou des soins de maître et une ubiquité qui ne sont pas au pouvoir du gouvernement; comme le prix de chaque vente doit, dès lors, excéder les bornes des fortunes

ordinaires ; et, comme aussi nul n'aime à jouer sur une seule carte la totalité de son avoir, l'état s'adresse à des compagnies qui se chargent de l'emprunt, non pour le garder, mais pour le revendre à d'autres spéculateurs ou à des capitalistes.

Mais voilà, s'écrie-t-on, une étrange manière de soigner les intérêts du trésor ! Pourquoi donc ces dispendieux intermédiaires, pourquoi ces compagnies de traitants, qui viennent, à chaque nécessité politique, lever leur impôt sur les misères nationales ? L'état ne peut-il correspondre directement avec les particuliers, ses véritables prêteurs ? N'a-t-il point, pour rencontrer ceux-ci, le plus public, le plus connu, le plus fréquenté, le meilleur de tous les marchés, la bourse... la bourse qui offre à ses rentes nouvelles leur prix le plus haut comme leur placement le plus certain ? Et, si ce mode lui semble peu rapide, n'a-t-il pas encore, pour vendre en son nom et distribuer la rente aux plus étroites localités, un nombre immense de fonctionnaires publics, dévoués à ses ordres comme à ses intérêts ? Enfin, l'état ira-t-il préférer aux services de ses fonctionnaires ceux des traitants ? Oh ! que les agioteurs défendent ce système, on le conçoit, puisqu'ils y gagnent leur usuraire commission; mais un bon gouvernement, mais la science impartiale, ne peuvent se faire les complices des agioteurs !

Nous dirons à notre tour : soutenir qu'une forte émission de rentes peut, avec avantage, se caser à la bourse, c'est mal connaître les habitudes de ces

établissements et les influences qui y dominent; c'est oublier aussi que, là où l'offre est plus vaste que la demande, de quelque manière qu'on s'y prenne, les bienfaits de la concurrence sont toujours du côté de l'offre. L'état qui émettrait, en bourse, des rentes considérables, se fiant à la publicité, serait victime d'un mot, s'il ne l'était de quelque concert frauduleux.

Quant au système qui consisterait à organiser des enchères jusque dans les plus étroites localités, nous dirons encore que le mode de vente est inefficace sans le crédit de la chose vendue : on aurait beau adjuger des rentes au plus offrant; si le public n'avait foi dans le mérite de ces rentes, elles ne trouveraient pas d'acheteurs, ou elles seraient prodiguées à vil prix.

Or, pour inspirer au public cette foi nécessaire, pour assurer le crédit des rentes, quel rôle différent vont jouer le banquier d'une part, l'état de l'autre! Le banquier, fort du renom de son mérite, de sa fortune acquise, d'une confiance souvent absolue, gagnée par ses antécédents, et qui vient dire : « Je soumissionne, partagez ma position, profitez, vous, comme moi, du bénéfice que j'attends. » Et l'état, lui emprunteur; lui pauvre, car il a besoin de fonds; lui avec des antécédents aussi, mais qui, peut-être, ne révèlent pas la fidélité la plus entière; lui, enfin qui vous dit : non pas « je prête, » mais « j'emprunte; » non pas « partagez ma position, » mais « livrez-moi votre argent; » non pas « je vous donne la garantie

de mon propre exemple, » mais « je vous donne ma parole de gouvernement. »

En vain alléguerait-on que les fonctionnaires publics sont gens d'honneur, d'intelligence et de zèle! — L'honneur est suspect quand il est aux prises avec la fidélité; l'intelligence du serviteur est faillible quand elle se préoccupe de l'intérêt du maître; et le zèle, à son tour, subit la pensée, bon si elle est bonne, mauvais si elle est mauvaise.

En vain l'état rappellerait-il que son crédit est connu, et qu'il emploie ce mode d'emprunt dans un but d'économie; en vain, même, s'installerait-il sur la place publique, et, à la voix des circulaires, ajouterait-il la voix du crieur des rentes! — L'homme est partout défiant; et le petit capitaliste peu profond jugeur, mais pénétré longtemps de ce qu'il a vu ou entendu; le petit capitaliste, au lieu d'accourir comme sur les pas de Rothschild ou d'Aguado, se roidirait peut-être comme à une menace (1).

Eh quoi! reprend-on, les compagnies financières sont-elles donc si nombreuses, disposent-elles

(1) M. Dufresne Saint-Léon rapporte à ce sujet un fait des plus démonstratifs: « J'ai vu, dit-il, pendant que j'étais dans l'administration, un emprunt en rentes viagères rester deux ans ouvert sans succès. Quelques prêteurs se succédaient de loin en loin; l'argent n'arrivait pas. Pour la première fois, des banquiers spéculèrent; ils demandèrent à souscrire pour la totalité de ce qui restait de l'emprunt; leur proposition fut acceptée. Le trésor royal annonça que l'emprunt était fermé, qu'il ne recevrait plus d'argent du public. Aussitôt, le public voulut de cet emprunt qu'il dédaignait la veille; et les banquiers souscripteurs le lui vendirent plus cher, parce que l'imagination s'échauffa. » *Études du crédit public*, p. 88.

de capitaux si considérables, et sont-elles si dociles à les livrer à la merci des gouvernements pour un modeste bénéfice? A ces objections nous répondrons par des faits, en citant les emprunts publics contractés chaque année, et, notamment cet emprunt dont il est parlé plus haut, cet emprunt de 80,000,000 f. en rentes 4 p. 100, négocié à MM. Rothschild, au taux de 102 f. 07 c. Nous ajouterons que, pour écarter les embarras, les préjudices qui résultent d'engagements rigoureux et considérables, les compagnies usent de trois moyens principaux.

Premièrement, une compagnie de traitants, si riche qu'elle soit, n'assume point sur elle seule la responsabilité d'une souscription : aussitôt que l'état emprunteur, faisant appel à la concurrence des capitalistes nationaux et étrangers, vient de publier le cahier des charges qui expose, qui détaille, les avantages et les devoirs des prêteurs, les obligations consenties en leur faveur et les réserves faites contre eux, chaque compagnie désireuse de se mettre sur les rangs s'adresse, de son côté, aux correspondants qu'elle possède dans les principales villes d'Europe, et en obtient soit une participation active, soit d'utiles renseignements : tout correspondant a, en effet, par lui-même ou par ses clients, des fonds disponibles, qu'il engage dans l'emprunt; de plus, il est à portée de fournir des données précises sur les ressources que sa résidence présente pour le placement des rentes dont l'émission doit avoir lieu.

Deuxièmement, les compagnies reconnaissent d'avance le prix auquel elles pourront revendre les inscriptions offertes, et ne se chargent de ces inscriptions qu'à un taux inférieur; les bourses de commerce, établies dans plusieurs villes, leur rendent, à cet égard, d'utiles services, chacune d'elles étant un grand marché où le cours des diverses rentes des divers pays se cote incessamment. Bien plus, il n'est pas rare que, pour améliorer leur position, les traitants emploient des manœuvres frauduleuses qui procurent une hausse fictive à leurs effets.

Enfin, dans le but d'assurer à une opération tout le succès possible, les compagnies font, d'ordinaire, insérer dans le cahier des charges cette clause, que le principal de l'emprunt ne sera versé au trésor que par portions et à des intervalles plus ou moins éloignés; en sorte qu'après avoir effectué un premier payement, elles auront toutes les facilités possibles pour se procurer, par des reventes en détail, le fonds des payements ultérieurs.

§ III. *Constatation des rentes perpétuelles.*

Les rentes perpétuelles se constatent par des comptes ouverts à chaque créancier, sur un livre tenu au trésor, et désigné sous le nom de grand livre de la dette publique.

Les mentions diverses renfermées dans ce livre doivent être appuyées et développées par des certi-

ficats de propriété, bordereaux et autres pièces dont il sera parlé bientôt, ainsi que par des registres accessoires destinés à servir, soit de matricule, soit de minute, pour les transferts et mutations de propriété de la dette publique.

La matricule dont il s'agit contiendrait : 1° L'énonciation des anciens certificats d'inscription annulés ; 2° Les noms, prénoms des nouveaux propriétaires et l'analyse très-succincte de leurs droits et qualités, mentionnés dans les certificats de propriété par eux produits ; 3° Les réunions qui peuvent être demandées par tout propriétaire de plusieurs certificats d'inscription ; 4° Les transferts qui peuvent avoir lieu pour remplacement de certificats d'inscription perdus ; 5° Les rectifications d'erreurs de noms, prénoms et qualités, commises sur les certificats d'inscription, lorsque ces rectifications sont faites en vertu de décisions ministérielles, rendues sur le vu des certificats rectificatifs des officiers publics qui ont concouru aux transferts et mutations d'où les erreurs proviennent ; 6° Tous les changements de qualité opérés dans la personne des rentiers, par suite de majorité, mariage, viduité, interdiction, etc.

Toutefois, les pièces et registres dont il vient d'être parlé étant en la possession du trésor, il importe de créer un titre spécial qui reste aux mains du rentier, et lui permette d'établir sa propriété aux yeux de tous; tel serait l'objet de certificats d'inscription, détachés d'un registre à souche et à talon, et délivrés

à chaque personne ayant un compte ouvert au grand livre de la dette publique.

§ IV. *Transmission des rentes perpétuelles.*

La transmission des rentes d'un propriétaire à un autre s'accomplit par un transfert. On distingue deux sortes de transferts : l'une, qui suppose la stipulation d'un prix, et se nomme *transfert réel*; l'autre, qui ne nécessite aucune remise d'argent, et est appelée *transfert de forme*. Nous allons les examiner séparément.

Le transfert réel a lieu en cas de vente et se compose de deux opérations savoir : le marché où se règlent les conventions des parties, et l'acte par lequel le marché lui-même s'exécute.

C'est au parquet de la bourse, avec le ministère de deux agents de change, que le marché s'opère régulièrement; au moyen de ces deux circonstances, tout vendeur de rente est sûr de trouver son acheteur, tout acheteur est certain que son vendeur est propriétaire de l'inscription cédée : en effet, d'une part, la rencontre est facile entre les agents chargés d'opérer, pour compte d'autrui, les achats et ventes de fonds publics, lorsque ces agents sont réunis à la même heure, et dans un lieu fort circonscrit où eux seuls ont accès; lorsque, surtout, ceux qui offrent de la rente, ceux qui en demandent, sont tenus de dire à haute voix et à quel prix ils offrent et à quel prix ils demandent.

D'autre part, l'agent de change du vendeur devant garantir l'identité de son client, la vérité de sa signature et des pièces par lui produites, cet agent se soumettant lui-même à un fort cautionnement, l'acheteur ne saurait, dès lors, former aucun doute sur la qualité de son cédant.

Une grave division s'élève sur le point de savoir si, dans la négociation des rentes, on doit permettre à l'acheteur de stipuler un terme à son profit.

Les uns, considérant, d'abord, que la nécessité de restreindre les jeux de bourse, demandent la répression des marchés à terme, sous quelque forme qu'ils se présentent. — Ceux-ci ne songent point que, pour prévenir certaines spéculations improductives, dangereuses ou coupables, ils interdisent toutes ces combinaisons utiles, qui ont lieu lorsque le rentier désire, pour quelques mois et à bas prix, se procurer les fonds que ses affaires réclament; lorsque le capitaliste veut, à son tour, pour un temps limité, mais sans courir les chances de la rente, trouver à des capitaux qui, autrement, resteraient oisifs, un emploi assuré; et que l'un et l'autre, usant d'un mutuel secours, se livrent à l'opération du report (1).

(1) L'opération du report consiste à faire en même temps deux marchés à termes différents, et, par exemple, à vendre fin courant telle quantité de rente, et à racheter la même quantité fin prochain à un prix un peu plus haut, se procurant ainsi instantanément, sans sortir de la rente, et, moyennant un intérêt léger, les sommes dont on a besoin. « Le report, dit M. Frémery, dans ses savantes études de droit commercial, le report est l'idée la plus féconde que le commerce ait produite! »

La cause des marchés à terme est celle de toutes les libertés; en les interdisant on supprimerait, avec le mal qu'ils causent, le bien qu'ils procurent. Or, arrêter le bien pour empêcher le mal, telle n'est pas la loi du progrès de l'homme... Voulez-vous qu'il marche ? laissez là vos mesures préventives, laissez là les liens de votre inhabile tutelle, cessez de contraindre ses membres, et adressez-vous à sa pensée, c'est là qu'est le principe du mal.

Parlez à l'homme de bonne foi prêt à passer le seuil de la bourse, dites-lui : « Tu vas dans ce lieu te mesurer à des joueurs qui savent les secrets du sort, bien plus, qui le gouvernent.

» Regarde ce passant, il est l'affidé d'un ambassadeur, il achète des rentes à bas prix, car l'inquiétude est générale... demain, tu liras le discours de paix qui lui donne un million de gain.

» Cet autre s'entretient avec le télégraphe, et tu vois passer sur ta tête des messages que tu ne comprends pas.

» Celui-là t'achèterait ce qu'il possède, ce que tu n'as point; à jour fixe, il te faudrait livrer, pour livrer obtenir, pour obtenir t'adresser à ton acheteur lui-même... Vois si tu payerais cher !

» Préfères-tu acheter, parce que l'argent n'est le monopole de personne ? Soit, fais même plus, conserve le pouvoir de te délier moyennant une prime légère : on te vend donc, et tu fournis cette prime d'un ou d'un demi pour cent. Lorsque vient le jour de liquidation, tu comptes aussi, sans doute,

terminer cette affaire par le payement d'une différence, et ta position semble d'autant meilleure que les rentes ont haussé, et que cette différence, c'est à toi qu'elle est due; bref, tu t'empresses de rendre ton marché ferme, bien loin d'abandonner ta prime. — Hélas! tu t'es trompé, la hausse était factice (chacun sait comment, en bourse, un riche joueur provoque la hausse par des achats de rentes fermes), la hausse était factice, elle avait pour but de t'engager à lever les rentes, et, maintenant que cela est fait, au lieu de tout conclure par une différence, on te présente des inscriptions dont tu dois livrer le prix; or, pour acquitter cette dette imprévue, tu n'as que tes rentes, tes rentes qu'il faut vendre à celui-là même qui a joué avec toi... Tu es encore tombé dans un piége.

» Mais tu sais une secrète nouvelle, dis-tu, et la tiens d'une bouche étrangère! — Voilà que l'étranger est l'agent de ton adversaire; crois, si tu le veux, en cette nouvelle!

» Tu serais bien heureux, pauvre petit, si, luttant avec ces baleines qui, pour se nourrir, engouffrent des milliers d'êtres comme toi, tu parvenais à leur faire une piqûre.... Va! exploite les ressources que la Providence te confie; ce qui est dans les vœux de la société est aussi dans l'intérêt du citoyen... Va! fuis la bourse! tu donneras un baiser à ta fille ce soir; et tes fils ne deviendront point des misérables. »

Parlez ainsi aux intérêts, aux sentiments, e

vous parviendrez sans doute à discréditer les marchés à terme, et vous n'aurez pas brisé une liberté utile, et vous n'aurez pas humilié l'homme.

Si, du moins, on pouvait croire qu'en abolissant les marchés à terme, on supprimera les jeux de bourse; mais non, les marchés au comptant serviront alors d'aliment à ces jeux, puisque rien n'empêche d'acheter livrable sans délai pour spéculer sur une revente à effectuer ultérieurement. Bien plus, nul ne pense que les prohibitions les plus sévères abolissent jamais les marchés à terme.

Pour surveiller mieux les marchés sur les rentes, fixera-t-on le lieu, le jour, l'heure de ces marchés? consacrera-t-on le monopole des agents de change, et créera-t-on des peines sévères contre les infracteurs de la loi? — De telles prescriptions seront illusoires : on verra les réunions de joueurs se tenir, et les marchés à termes se conclure au coin des rues; au sein même de la bourse, il y aura des marrons, des coulissiers, agents d'agiotage qui exercent leur illégal métier en face même des agents légaux, et au mépris des plus fortes amendes, car ils n'ont rien de saisissable.

Exigera-t-on que le numéro de l'inscription vendue soit porté dans l'engagement de vente; que l'agent de change de l'acheteur prouve qu'il a reçu en dépôt les valeurs qui assurent le payement au terme convenu; enfin refusera-t-on aux contrevenants l'action judiciaire? — Nul ne tiendra compte de la loi; les agents de change eux-mêmes payent

leurs charges trop cher pour pouvoir renoncer à leurs honoraires, et ne pas se prêter à toutes les convenances de leurs clients. Quant à la justice, on y suppléera par une loi de joueur, souvent plus sûre que les exécutions parées.

L'exemple de la France le démontre. Pour envelopper tous les marchés à terme dans les prohibitions légales, jamais acte ne fut plus explicite que l'arrêt du conseil du 24 septembre 1724 : non-seulement cet arrêt prescrivit aux parties de correspondre par deux agents de change obligés à taire le nom de leurs clients respectifs; non-seulement il imposa à ces agents le devoir de ne vendre comme de n'acheter aucun effet public qu'après s'être fait nantir par leurs commettants, de la chose vendue, et de son prix; mais encore, il exigea que le même objet fût désigné sur le registre de l'agent de change par son titre, par ses numéros, et devînt ainsi un corps certain, déterminé, non susceptible de se confondre avec aucun autre. Eh bien, nonobstant cet arrêt, les jeux de bourse continuèrent sous la double impulsion des circonstances et de l'opinion publique; preuve évidente que, pour arrêter les jeux de bourse, la prohibition des marchés à terme est inefficace, et que, sans l'appui de la coutume, cette prohibition n'a d'autre suite que de rendre les lois moins respectables, et de jeter le citoyen honnête sur la voie du délit.

Oui, les marchés à terme unissent à de graves conséquences, des avantages qu'il faut craindre de

compromettre ! Oui, la question des marchés à terme se lie à la cause de la liberté industrielle ! Oui, les marchés à terme, fussent-ils des plus funestes, il est impossible de les prévenir par des voies légales ! Oui enfin, l'opinion et la coutume, les deux plus fortes puissances humaines protégent ces marchés ! Au lieu donc de vous épuiser, contre eux, en menaces, au lieu de lever un glaive de justice qui ne frappe jamais, voyez le mal où il est, adressez-vous au cœur de l'homme, moralisez vos semblables, éclairez leur bon sens ; ainsi, et seulement ainsi, vous détournerez les tristes effets des choses, sans supprimer leurs avantages.

Voilà ce que répondent les partisans de la liberté commerciale, ceux qui voient, dans l'exercice de cette liberté, l'affranchissement de la raison de l'homme et le développement de ses moyens.

Leurs adversaires opposent, à leur tour, que légitimer les ventes à terme, c'est-à-dire autoriser l'agent de change à vendre, pour son client, ce que son client ne lui a pas remis et ne possède pas encore, c'est permettre à cet agent, soit de révéler son commettant, soit de le garantir ; or, disent-ils, en permettant de violer le secret des négociations, on ouvre carrière à une manœuvre coupable qui consiste à se donner des prête-noms, à leur acheter ou à leur vendre des rentes moyennant un prix arbitraire, et à créer ainsi un cours factice propre à favoriser diverses fraudes. D'autre part, ajoutent-ils, laisser l'agent de change garantir ses commettants, et, ainsi, s'intéres-

ser comme partie, à des opérations qu'il dirige comme officier ministériel, c'est là compromettre le sort des particuliers.

A cela les partisans de la liberté répliquent que, de même que nulle prescription légale ne saurait fructifier si l'opinion ne l'approuve, si la coutume la rejette, de même aussi l'opinion et la coutume savent bien protéger les idées qu'elles accueillent.

Certes, l'opinion publique et la coutume commerciale ont maintenu les marchés à terme; certes, en commandant le secret des opérations, elles ont permis à l'agent de change de garantir son client. — Mais, au fond, quels dangers peuvent donc résulter de cette garantie? un même agent n'est-il pas le patron de trop de spéculateurs à la hausse et à la baisse pour que, responsable des uns et des autres, on puisse dire qu'il doit favoriser ceux-ci plus que ceux-là? De plus, eût-il intérêt à en agir ainsi, son influence sur le cours des rentes ne serait-elle pas balancée par l'intérêt et l'action contraire des autres agents? Enfin, croit-on, par hasard, que l'agent de change ira, de gaieté de cœur, et moyennant une commission minime, donner sa garantie à un client sans avoir réclamé lui-même des sûretés suffisantes? Les faits journaliers le prouvent : la nécessité où est le joueur de trouver dans l'agent de change un garant de ses opérations, loin d'apparaître comme le principe d'un concert frauduleux, est, de tous les moyens, le plus efficace pour arrêter le spéculateur trop hardi

sur la pente où l'amour des chances peut le jeter.

Vraiment, les adversaires de la liberté commerciale ne sont pas heureux : tantôt ils demandent la prohibition des marchés à terme pour écarter les jeux de bourse ; et on leur montre alors que cette prohibition légale, sans diminuer les jeux, altère le respect de la loi. Tantôt ils condamnent tout système favorable à ces marchés, vu qu'il engage la responsabilité des agents de change ; et voilà que cette responsabilité même est, aux yeux de la pratique, le moyen le plus innocent comme le plus efficace de soustraire les spéculateurs aux écarts de leur témérité !

Pour en finir avec cette trop longue discussion, disons que si les marchés à terme et les jeux, les fraudes qu'ils favorisent sont encore, pour les nations, un mal inévitable dont elles ne doivent se guérir que par le progrès des mœurs et du bon sens public ; aujourd'hui, du moins, dans les grands états de l'Europe, la masse des rentes émises, et la facilité que ces rentes éprouvent à se caser, ne permettent plus à aucun spéculateur de dominer les cours d'une manière durable et profonde. Les marchés à terme, les spéculations à la hausse et à la baisse qu'ils excitent, causent encore bien des fluctuations, sans doute, mais celles-ci n'ont guère d'autre effet que d'attirer les capitaux vers les fonds publics et d'assurer ainsi des conditions favorables aux emprunts des gouvernements (1).

(1) Favoriser les emprunts publics, tel est du reste le seul avan-

Il s'agit maintenant de savoir par quel acte peut se réaliser le marché intervenu entre deux agents de change, traitant pour le compte de leurs clients

tage de la hausse des rentes. La richesse nationale ne faiblit point à mesure que la rente faiblit, elle ne s'élève point à mesure que la rente s'élève; la hausse et la baisse des rentes émanent elles-mêmes de l'opinion de certaines personnes, et cette opinion ne saurait créer la richesse, elle ne peut que la signaler. L'état débiteur possède-t-il un sou de plus parce que la rente est élevée, un sou de moins parce qu'elle est faible? et le gage des créanciers s'accroît-il quand les moyens du débiteur restent les mêmes?

On dira que le cours des rentes est, sinon la cause, du moins le signe du mouvement des richesses, qu'il doit être regardé comme un thermomètre où se graduent, s'apprécient, chaque jour, le progrès et le déclin de la fortune nationale, où s'évalue surtout l'influence économique de la marche du gouvernement. — Sans doute, si l'ensemble des valeurs nationales pouvait être, comme les rentes, soumis à un tarif incessamment mobile, on saurait au juste le prix de la paix, de l'ordre public, de toutes les sages institutions, et il y aurait là un grand effet moral, politique, économique : le citoyen voudrait savoir si ce qu'il ambitionne vaut ce qu'il sacrifie, et, au jour de la guerre, au jour de l'émeute, au jour des oppositions insensées, il ouvrirait les yeux sur la cote des cours, il reculerait peut-être devant son œuvre... Mais, qu'on l'observe, le malaise de l'état tient au malaise des particuliers, et celui-ci a dû déprécier, avec les fonds publics, bien d'autres valeurs; en sorte que la cote des cours, envisagée même comme moyen d'évaluation, serait essentiellement imparfaite, elle ne tiendrait compte que d'une faible partie de la chose évaluée.

Enfin, on alléguera que le cours des rentes, s'il ne sert point à peser les résultats positifs de l'action gouvernementale, prévient au moins les citoyens du crédit que l'état mérite, et de la sécurité qui attend leurs entreprises. Il apporte aussi à l'état les avis, les leçons de l'opinion publique; et le fortifie dans ses bons projets, dans ses bonnes directions, ou le détourne des voies périlleuses, dans lesquelles l'intérêt, la vanité, la légèreté, l'erreur, le crime peut-être, le pousseraient avec assurance. — Cela est vrai, et nous avons déjà reconnu nous-mêmes ces bienfaits; toutefois, nous avons ajouté que de tels résultats sont remis au temps où les jeux de bourse ne permettront plus à certains hommes de gouverner le cours des rentes.

respectifs, ou, en d'autres termes, comment la rente vendue par l'agent de change de Pierre à l'agent de change de Paul passera en la propriété de ce dernier.

Si les certificats d'inscription étaient à ordre ou au porteur, rien ne serait plus facile ; mais il n'en est point ainsi : c'est dans les livres du trésor, comme nous le verrons bientôt, que se trouve le titre véritable du rentier, et, dès lors, ce sont ces livres qui doivent faire foi du changement de propriété ; de plus, une autre difficulté se présente, les parties, avons-nous dit, ne se connaissent point, et il est dans l'esprit de la loi qu'elles restent inconnues ; comment faire ?

Le moyen donné par la coutume, et justifié par le raisonnement, consiste dans deux transmissions successives à opérer, l'une, par Pierre, au profit de l'agent de change de Paul, l'autre, par ce dernier agent de change, au profit de son client.

Pour parvenir à cette double transmission, l'agent acheteur remet à son confrère ses noms, c'est-à-dire, un acte qui indique ses propres noms et prénoms, et rappelle sommairement les clauses du marché. L'agent de change vendeur, aussitôt après avoir reçu les noms de l'acheteur, fait dresser, au profit de ce dernier, 1° un bordereau, 2° une déclaration de transfert ; il signe ces deux feuilles et les remet à son client, qui va, lui-même, apposer sur elles sa signature, au bureau des transferts à la bourse ; dès le lendemain, la nouvelle

inscription est délivrée par ce bureau à l'agent vendeur, et celui-ci l'envoie chez l'agent acheteur, avec une quittance sur la remise de laquelle le prix est payé.

La première transmission accomplie, pour arriver à la seconde, on procède également, à l'aide d'un bordereau et d'une déclaration de transfert; ces deux actes, que l'agent acheteur fait rédiger au profit de son client, et porter avec une inscription au bureau des transferts, sont signés par cet agent au même bureau; et c'est le lendemain de cette signature que le client acheteur reçoit son inscription.

A ces notions sur le transfert réel ajoutons quelques mots touchant le transfert de forme : ce dernier ne suppose aucune remise d'argent; il a lieu en cas de succession, legs, donation, échange ou autre cause analogue; il s'opère sur la simple remise d'un certificat de propriété ou acte de notoriété, délivré par un officier public et contenant les noms, prénoms et domicile de l'ayant droit, la qualité en laquelle celui-ci procède et possède, l'indication de sa part dans la rente, et l'époque de sa jouissance. En effet, comme le transfert de forme est étranger, de sa nature, à toute spéculation suspecte, la production de cet acte doit suffire, d'une part, pour motiver ce transfert, de l'autre, pour faire prononcer la décharge du trésor lors du jugement de ses comptes.

§ V. *Remboursement des rentes perpétuelles.*

Le remboursement des rentes perpétuelles, avons-nous dit plus haut, peut être laissé à la discrétion de l'état débiteur ; les rentes perpétuelles n'offrent-elles donc aux capitalistes qu'un placement sans terme, une sorte de main-morte sous l'arbitraire du gouvernement ? Non, sans doute ; il existe, au contraire, pour les créanciers de l'état, trois moyens de rentrer dans leurs capitaux.

Le premier moyen est le transfert dont nous venons de parler ; il appert, en effet, que le but du remboursement se trouve atteint, soit que le créancier reçoive ce qui lui est dû des mains de son débiteur, soit qu'il l'obtienne d'un tiers. Il faut même reconnaître que le transfert réunit au plus haut degré possible les avantages d'un commode remboursement, quand la loi, quand la coutume, ont créé des bourses de commerce, où la publicité des cours de vente (1) instruit chacun du prix véritable des rentes qu'il possède, et où la réunion, à certaines heures, de tous les vendeurs, de tous les acheteurs, comme aussi les demandes et les offres faites à haute voix, permettent à chaque créancier d'aliéner son titre à volonté, d'en obtenir

(1) Cette publicité résultera soit d'une affiche apposée dans l'intérieur de la bourse, et mentionnant, pour chaque jour, les cotes diverses des diverses rentes ; soit de l'annonce faite par un crieur public du cours auquel s'effectuent les négociations qui ont lieu sur le parquet.

le plus haut prix, et même d'en réaliser telle ou telle partie, se réservant le surplus (1).

Le second moyen par lequel les rentiers recouvrent leurs fonds est l'amortissement, c'est-à-dire l'achat des rentes pour le compte de l'état.

Vu du dehors, l'amortissement ne diffère en rien des simples achats; comme eux, il se négocie au parquet de la bourse, par l'intermédiaire de deux agents de change, à la faveur de la publicité et de la concurrence; comme eux, il se consomme par la remise de noms, de déclarations de transfert, et de bordereaux certifiés; si bien, qu'après tout, les rentiers ne savent si c'est avec la caisse d'amortissement ou avec tout autre qu'ils ont traité, et que le public lui-même peut ignorer les opérations de cette caisse, continuant d'habitude à servir les arrérages des rentes rachetées par elle.

L'amortissement, toutefois, se distingue par des avantages marqués tant pour les prêteurs que pour le gouvernement et le pays; mais, avant d'aborder les résultats de cette mesure, il importe de caractériser dans ses conditions principales le système qui la prépare, l'exécute et la consolide.

Un bon système d'amortissement oblige :

(1) Ce triple avantage est si réel, qu'en certain pays, plusieurs personnes font profession d'acheter toutes les rentes qui leur sont offertes, ou de vendre toutes celles qui leur sont demandées, moyennant la plus légère remise, $\frac{1}{8}$ p. 100, par exemple, du capital de la rente.



1° A distinguer et spécialiser les emprunts d'après leur objet ;

2° A doter chaque emprunt ainsi individualisé d'un fonds annuel distinct et inviolable destiné à servir ses intérêts, et à amortir son capital, après un temps plus ou moins long ;

3° A instituer une administration particulière qui reçoive le revenu de l'amortissement et soit chargée d'en faire emploi ; non suivant ses caprices, mais chaque jour de l'année, pour une même somme ;

4° A empêcher que les rentes achetées ainsi par la caisse d'amortissement ne puissent être, en aucun cas, vendues et remises en circulation ;

5° A consacrer, comme une règle expresse, que les rentes supérieures au pair cesseront d'être amorties, et que la part de dotation ainsi devenue disponible sera placée jusqu'au moment de son emploi définitif à un remboursement intégral ; que, toutefois, les mêmes rentes retombant au-dessous du pair, cette part mise en réserve devra retourner à sa destination première.

6° A mettre l'administration de l'amortissement sous la surveillance d'une commission imposante qui audite ses comptes, vérifie ses caisses et ses écritures, veille à la régularité de tous les détails administratifs, transmette au directeur les observations qu'elle juge convenables, enfin, par des rapports périodiques, fasse connaître au pouvoir législatif et la direction morale et la situation matérielle de cet établissement.

Recherchant à cette heure les utiles effets de l'amortissement, nous reconnaissons : qu'il est avantageux aux prêteurs, puisque, chaque emprunt étant doté d'un fonds spécial et inviolable, la distraction directe ou indirecte de ce fonds est légalement impossible, et, tôt ou tard, le remboursement de l'emprunt doit s'accomplir; bien plus, lorsqu'une rente est émise au-dessous du pair, l'adjudicataire qui la reçoit est certain d'en voir le prix hausser, les achats journaliers de la caisse d'amortissement s'accroissant, d'ordinaire, tandis que l'offre de chaque rente sur le marché diminue de jour en jour.

Que l'amortissement n'est pas moins utile à l'état, car les avantages faits au prêteur reviennent à l'emprunteur, en lui assurant des conditions moins onéreuses; et si, fidèle à ses lois, l'état se libère par de légers, de graduels sacrifices, il se trouve, à l'heure des grands travaux ou des graves périls, alerte pour diriger sa marche, fort pour supporter des charges qui ne s'ajoutent point à un autre poids; d'ailleurs, l'amortissement soumet l'état à des habitudes d'ordre, de justice, d'économie dont l'influence précieuse se fait sentir dans toute l'administration, et rejaillit encore sur le crédit public.

Qu'enfin l'amortissement sert la société : d'abord, par le relâchement qu'il cause dans les jeux de bourse auxquels est fatale une action régulière sans cesse appliquée à écarter les chances, à niveler

les positions; ensuite, par le bon exemple qu'il donne aux particuliers toujours habiles à imiter les gouvernements, et à se prévaloir de la conduite de ceux-ci pour justifier leurs propres méfaits; enfin, par sa compatibilité avec les vrais principes de l'impôt qui sont aussi les principes de l'emprunt; puisqu'en effet l'opération d'emprunter comprend d'ordinaire, et l'assiette d'un impôt sur les temps à venir, et l'escompte des produits de cet impôt.

L'amortissement, disons-nous, sert les principes de l'impôt dans leur application aux emprunts publics; pour s'en convaincre, il suffit de jeter les yeux, d'une part, sur la forme que revêtent alors ces principes; d'autre part, sur l'effet et la nature mobile de l'amortissement.

Le principe de l'impôt, dans sa généralité, est celui-ci: rejeter les dépenses d'un service sur ceux qui sont l'objet de ce service, et, sur chacun d'eux, en raison de son lot présumé. Le même principe, appliqué aux emprunts publics, se formule de la manière suivante : lorsque des travaux concernent plusieurs exercices consécutifs, et qu'il y est pourvu par un emprunt, faire payer l'intérêt et le capital de cet emprunt par les diverses périodes que ces travaux intéressent, selon la part destinée à chacune d'elles.

L'effet de l'amortissement est de rembourser l'emprunt, en d'autres termes, de faire passer aux mains des créanciers de l'état, et à mesure qu'il se

recouvre, l'impôt successif dont eux ou leurs auteurs ont avancé les fonds.

La nature de l'amortissement est, à son tour, de mettre l'état en rapport avec certains créanciers seulement, et de s'opérer par le concours des volontés respectives sous l'influence de tous les avantages qui favorisent la négociation des rentes.

Qui ne voit, dès lors, que, dans la nécessité où les principes de l'impôt mettent l'état de n'imposer et de ne recueillir que par faibles sommes le fonds de remboursement de sa dette perpétuelle, l'institution de l'amortissement est le seul moyen qui permette à l'état d'éviter cette périlleuse alternative : soit de forcer les créanciers à un remboursement partiel et successif, comme les rentrées de l'impôt; soit de compromettre le fonds de remboursement en livrant à des emplois chanceux ce fonds progressif, et, parfois, considérable, ou en le laissant dormir à l'état de réserve.

En vain dit-on que l'amortissement est chose à la fois inutile et dispendieuse; car, s'il est pauvre, l'état ne paye d'une main que pour emprunter de l'autre, et, s'il est riche, il n'a que faire d'un tel secours.—Ici, l'on méconnaît d'abord la spécialité de l'amortissement, regardée par nous comme une condition fondamentale; vu cette spécialité, il est faux de dire que l'on emprunte d'une main ce que l'on paye de l'autre, car celui qui amortit une dette et celui qui contracte une autre dette ne sont point la même personne. Ce raisonnement suppose, en-

suite, un résultat que les faits démentent : c'est que, dans l'état d'aisance, la bonne volonté du gouvernement tend à éteindre la dette aussi bien que le ferait la caisse d'amortissement elle-même, et sans céder davantage à mille influences étrangères.

En vain encore oppose-t-on que les règles de l'amortissement, sans cesse violées, seront, dans les temps difficiles, un léger obstacle, et, dans les moments heureux, un commode prétexte pour ne point utiliser, à des payements efficaces, toutes les ressources de la fortune! — Lorsque chaque dette a son amortissement spécial, lorsque ce fonds est fourni par ceux mêmes qui ont profité de l'emprunt, que croit-on que soit la violation des règles de l'amortissement? C'est ou une faveur injuste et inutile accordée au débiteur que l'on dispense de tenir sa promesse, ou bien une distraction frauduleuse des sommes confiées à la foi de l'état, pour un emploi déterminé. Or, on le demande, l'état, qui ne craint point la fraude et médite de violer sa foi, mais quel besoin a-t-il d'agir par de si faibles moyens, quand la dette publique, tout entière, est en son pouvoir, et qu'il peut arbitrairement décréter la banqueroute?

Quant au danger de voir l'amortissement servir de prétexte à la distraction des sommes que l'on eût, sans lui, employées au payement de la dette, il nous est permis de croire que la pratique régulière et prévoyante de l'amortissement n'aura pas affaibli, dans une nation, l'esprit d'ordre et d'écono-

mie, et qu'un état sent d'autant plus le besoin de rembourser sa dette que cette dette le préoccupe plus souvent, et que l'habitude où il est de joindre une annuité à l'intérêt ordinaire lui fait mieux sentir les charges qu'elle impose.

Comme dernier moyen, objecterait-on que les bienfaits de l'amortissement s'arrêtent d'eux-mêmes dès l'heure où les fonds publics ont dépassé le pair, et qu'alors il faut, ou retarder le payement de la dette, et cesser de réclamer les fonds de ce payement aux vrais débiteurs, pour les répéter un jour à d'autres personnes; ou bien continuer la demande de ces fonds pour les laisser à la discrétion du gouvernement, qui s'en sert, c'est-à-dire qui les consomme ? — Répondons à cela qu'en tout pays où il existe un amortissement, on a prévu cette difficulté, et on y a pourvu en déclarant : 1° que les fonds reçus par la caisse d'amortissement et non employés à des rachats immédiats formeraient l'objet d'une réserve applicable, soit à des rachats ultérieurs, lorsque les chances de la bourse auraient ramené les rentes au-dessous du pair, soit à un remboursement définitif, si le cours supérieur des effets publics devait se maintenir; 2° que ladite réserve recevrait un emploi rigoureusement fixé par la loi elle-même, et réglé de telle sorte que, tout en produisant un revenu, cette réserve pût, au premier appel de la caisse d'amortissement, reprendre sa destination première.

Le troisième et dernier moyen offert aux créan-

ciers de l'état, pour rentrer dans leurs capitaux, c'est le remboursement proprement dit; par ce moyen les rentiers recouvrent le prix de leur rente, non en vertu de leur libre volonté, mais en vertu de la loi; non à la bourse et successivement, mais au trésor et en masse; non à un taux variable fixé par la concurrence, mais toujours au pair.

Observant, pour le remboursement, la marche déjà suivie pour l'amortissement, posons d'abord les conditions sans lesquelles il n'est point parfait; voyons ensuite quels peuvent être ses avantages vis-à-vis du gouvernement, des rentiers et de la nation.

Le remboursement de la dette publique ne doit avoir lieu qu'en deux circonstances, savoir : lorsque l'état se trouve en possession d'un capital disponible suffisant, ou lorsque la hausse de son crédit et les conditions favorables des emprunts qui lui sont offerts lui donnent grand intérêt à convertir une dette ancienne en une dette nouvelle. De plus, au premier cas, il faut que le capital disponible provienne de ceux mêmes pour lesquels la dette fut contractée, soit que ce capital ait été fourni en vue d'un remboursement, soit qu'il consiste dans la réserve non employée de la caisse d'amortissement; au deuxième cas, il faut que la dette ancienne jouisse d'un cours égal ou supérieur au pair, et que ce cours favorable soit sérieux, c'est-à-dire, dérive de l'amélioration du crédit public ou d'une baisse générale de l'intérêt des capitaux. Si le cours de la

dette ancienne n'était point supérieur au pair, si ce cours, même supérieur, était l'effet passager de circonstances extraordinaires ou de manœuvres coupables, comme cela s'est vu, on devrait écarter toute offre de conversion. Et, en effet, quand, hors le cas d'un développement de crédit, tous les efforts des financiers ne sauraient faire que la substitution de telle dette à telle autre améliorât le sort du débiteur sans être défavorable au créancier; quand tout créancier qui convertit sa dette croit, néanmoins, recevoir, de diverses manières, l'indemnité des avantages qu'il sacrifie, ne voit-on pas que les offres de conversion sont alors dictées par des vues perfides, qui tendent à attirer les rentiers dans un piége où des avantages apparents déguisent les plus graves dangers, et où l'état se fait le complice des traitants pour frauder ses créanciers?

Passant aux avantages du remboursement, nous disons qu'il est juste de la part du gouvernement, légitime à l'égard des rentiers, et éminemment utile à la société.

La justice du remboursement est incontestable: d'un côté, souvent l'état n'a pas d'autre moyen pour s'affranchir des rentes qu'il a souscrites, vu que le maintien de ces rentes au-dessus du pair arrête l'action de l'amortissement; d'autre part, il est passé en principe, dans tous les pays civilisés, que, sauf convention expresse, tout débiteur a le droit de se libérer par le payement, et l'on ne voit

pas pourquoi les états seraient, à cet égard, mis hors du droit commun.

La légitimité du remboursement à l'égard des rentiers est chose non moins certaine; ce qui est juste vis-à-vis du débiteur ne peut être que légitime vis-à-vis du créancier; d'ailleurs, la garantie du remboursement est une condition sans laquelle nul capitaliste ne veut prêter ses fonds, et il serait étonnant que ce dernier vînt repousser comme illégitime ce qu'il a exigé comme nécessaire.

Le capitaliste dirait-il qu'il a acheté au-dessus du pair sur la foi du non remboursement, et que cet achat s'est fait à la bourse, sous les yeux des préposés de l'état! — On s'empresserait de lui répondre : que l'état surveillait, à la vérité, la négociation dont il s'agit, mais n'y était point partie; que l'état ne connaît qu'un contrat, celui qu'il a passé avec ses prêteurs; et que ce contrat renfermait d'une manière expresse ou tacite la clause du libre remboursement.

« Vous, rentiers, ajouterait-on, vous êtes les ayants cause de ces prêteurs et n'avez pas plus de droits. En vain vous prévalez-vous de vos achats à la bourse, comme faits en pleine confiance! — Si cette confiance existait dans votre esprit, vous étiez en faute, car, en comparant les rentes supérieures au pair aux autres rentes, vous vous seriez demandé pourquoi le cours des premières assure un revenu plus fort; et vous auriez compris bien vite que cet excédant est une prime pour compenser les

chances de remboursement. Ainsi donc, vous-mêmes, vous avez dû connaître les chances que vous couriez; vous-mêmes, vous en avez touché le prix! Alors que ces chances se réalisent, d'où vient donc votre surprise, et de quoi vous plaignez-vous? »

Les bienfaits sociaux du remboursement ne sauraient, à leur tour, faire l'objet du doute, car une telle mesure agit en sens inverse de la dette publique, et, par les inconvénients de celle-ci, on peut juger de ses avantages. Pour faire, en peu de mots, sentir leur étendue, disons: que, si l'intérêt de l'ordre social veut que chacun puisse s'affranchir de ses charges, et marcher d'un libre pas vers l'accomplissement de son œuvre, ce même intérêt commande bien plus encore la libération des états; car, sans doute, il y va pour eux d'une mission plus haute et d'un besoin plus grand de liberté.

En vain on élève ici diverses objections et l'on dit, par exemple, que le remboursement jette soudain, dans la société, une masse de valeurs nouvelles, et fait que ces valeurs gagnent tous les marchés, réduisant partout le taux de l'intérêt et les ressources des familles.—Nous répondrons: de deux choses l'une, ou le fonds qui sert au remboursement sera puisé dans la nation même, ou il viendra de l'étranger; au premier cas, il est faux de dire que le remboursement jette dans la société des valeurs nouvelles; et, au deuxième, on ne saurait prétendre que d'utiles emplois manquent

aux capitaux de la société, puisque ces emplois sont encore assez bons pour que les capitaux étrangers les recherchent et s'en contentent.

Sans doute, à la suite du remboursement, il peut exister une souffrance causée, soit par l'augmentation, soit même par le seul déplacement des capitaux; quelle est, toutefois, la mesure de cette souffrance, et ses effets sont-ils à déplorer ?

L'augmentation des capitaux n'aura lieu que lorsqu'il sera ouvert un nouvel emprunt pour faire face aux exigences du remboursement, et lorsque les fonds de cet emprunt seront fournis par l'étranger; or, en ce cas, les pertes du créancier remboursé n'excèdent point la différence qui existe entre les profits du placement supprimé et les bénéfices du placement nouveau; car, si ces pertes devaient être supérieures, on aurait vu le porteur de l'ancienne rente se contenter, faute de mieux, de la rente nouvelle qui lui était offerte.

En outre, de tels sacrifices n'ont rien d'injuste ni de regrettable, puisqu'après tout, on ne voit pas pourquoi certains capitalistes ne se contenteraient point des bénéfices ordinaires, et voudraient que la nature dérogeât pour eux à une de ses lois les plus fondamentales, celle qui égalise les profits sous le niveau de la concurrence.

Quant au déplacement de valeurs qui suit un payement opéré sans conversion, certes, il peut avoir ses inconvénients; mais le mal ainsi causé apparaît peu grave et peu durable, surtout si l'on con-

sidère que les valeurs déplacées, consistant en numéraire, sont de la nature la plus mobile comme la plus demandée, et peuvent gagner bien vite soit les emplois mis en souffrance par l'opération du remboursement, soit des emplois meilleurs. Du reste, n'est-il pas vrai, en principe, que, l'intérêt des capitaux s'établissant d'après le rapport de l'offre avec la demande, lorsque ce rapport ne varie point, l'intérêt des capitaux ne saurait changer ? Réduction d'intérêt légère et toujours fort légitime, tel est donc, sous le point de vue le plus fâcheux, et, en une seule circonstance, l'effet du remboursement.

Mais on insiste et l'on dit que cette réduction, si faible et si juste qu'elle soit, fera que maints capitaux resteront oisifs en attendant un bon emploi; que maintes valeurs seront vouées à une consommation improductive par le découragement de leurs propriétaires. On dit, de plus, que les capitaux disponibles s'en iront vivifier l'agiotage, ou soulever des industries sans avenir, et que, par la réduction des rentes, l'ordre public sera compromis. Ces cinq objections, souvent renouvelées, doivent être discutées rapidement.

Les deux premières tendent à condamner en principe toute réduction d'intérêt, quels que soient son objet et sa cause, puisque l'effet de toute réduction est de laisser inactifs certains capitaux et de favoriser la consommation improductive de certains autres; or, qu'on l'observe, condamner toute réduction d'intérêt, c'est blâmer *à priori* tout dévelop-

pement de capitaux non accompagné d'un égal développement industriel; car, si le progrès de l'industrie ne répond au progrès des capitaux, celui-ci fait nécessairement baisser le taux de l'intérêt. Prévenir la baisse de l'intérêt pour conserver les capitaux, voilà, certes, une idée bizarre, quand cette baisse a, elle-même, pour cause ordinaire, le progrès des capitaux.

La troisième objection n'est pas mieux justifiée; les sommes devenues disponibles par le remboursement de la rente, vivifieraient, dit-on, l'agiotage. Mais, de grâce, quel est l'agiotage dont les lois et la morale se plaignent? Est-ce celui qui compte, en espèces, le prix de ses achats; ou bien celui qui, spéculant sur des valeurs imaginaires, se borne à payer (lorsqu'il paye) de simples différences? Est-ce celui qui joue à la hausse, en achetant des rentes au comptant pour les vendre, plus tard, avec bénéfice; ou bien, le joueur à la baisse qui, après avoir vendu livrable fin courant ou fin prochain, et sans posséder ni rentes ni deniers, fait consister son industrie à discréditer le gouvernement et à inquieter l'opinion, au risque d'appeler sur son pays le grave malheur des révoltes, et le malheur plus grave encore de ne pouvoir les réprimer?

Les capitaux, privés d'emplois solides et lucratifs, se livreront au hasard des chances et soulèveront des industries sans avenir; voilà ce que l'on dit en quatrième lieu. Nous répondrons: ces industries nouvelles s'annoncent comme mauvaises ou comme

bonnes : au premier cas, c'est faire injure au sens de l'homme, que de croire qu'il ira jeter sa fortune à leur rencontre, fût-il même embarrassé pour le placement de ses capitaux. Et, au deuxième cas, on ne voit pas comment il serait fâcheux que le capitaliste vînt au secours de l'homme savant ou habile dans le but d'arracher au néant les idées, fécondes peut-être, que son génie a conçues, que son talent veut accomplir. L'association des capitaux et des industries nouvelles peut bien être chose fort délicate et qui réclame du capitaliste tout examen, toute prudence, toute fermeté, pour échapper aux ruses de l'intrigue; mais, de cette idée au principe qui condamne l'association dont il s'agit, la distance est énorme : l'une voit la science et la richesse se prêter un mutuel secours, et marcher avec prudence dans le sentier des conquêtes positives; l'autre voit le riche tout seul s'accroupir au bord du chemin, et regarder son semblable qui se consume avec son génie et son impuissance, ou qui, après s'être épuisé à son vol d'un instant, tombe et se brise dans sa chute : l'une utilise la fortune présente au succès de l'avenir; l'autre, sacrifiant le but au moyen, retarde le progrès des sociétés.

Quoi ! dans l'ordre littéraire, c'est un article de foi que, malgré le mélange de bien et de mal dont les inspirations de l'homme se composent, toute mesure préventive est chose dangereuse; et, dans l'ordre industriel, où les écarts de la pensée, innocents envers le public, ne menacent que l'indivi-

du, on constituerait l'homme en état de suspicion, on placerait ses élans sous la censure rigide d'un préjugé exclusif! Pense-t-on que l'homme mette moins de sagesse et de zèle à poursuivre ses intérêts personnels qu'à aspirer à ses fins politiques et morales? Ou bien faudra-t-il, après avoir tué l'élan du travail, étouffer aussi l'élan des sentiments humains pour ramener l'harmonie dans la société?

Enfin, on oppose à tort que la réduction des rentes compromettra l'ordre public par le mécontentement des créanciers. — Faut-il que chacun subisse les charges liées à sa fortune? Oui. Les créanciers de l'état sont-ils soumis par leur contrat au droit de remboursement? Oui. Dans une société forte et libre, est-il juste que la loi pèse sur tous également? Oui. Pourquoi donc se préoccuper tant des créanciers de l'état? Pourquoi s'intéresser plus à eux qu'à tous autres dont la fortune est au-dessous de leurs espérances, et, par exemple, aux débiteurs sous condition qui voient cette condition s'accomplir; aux négociants qui, après avoir gagné, éprouvent des pertes soudaines? Pourquoi, surtout, s'enquérir plus des souffrances du rentier que de celles du fabricant frappé par ces accidents nombreux qui menacent l'industrie? Ceux-là qu'une invention de machine ou qu'un simple caprice de mode prive à la fois de leur état et de leurs capitaux engagés, ceux-là, néanmoins, perdent une propriété bien entière, et ils la perdent presque toujours sans motif raisonnable, quand

l'autre ne fait que subir l'exercice utile et légitime d'un droit qu'il a vendu, dont il a touché le prix.

Vraiment, les plaintes du rentier font un contraste humiliant avec la résignation de l'industriel ! Céder à ces plaintes, c'est de la part des états une faiblesse coupable qui dépouille les uns au profit des autres; et redouter, pour l'ordre public, le soulèvement des rentiers, c'est, lorsqu'on remplit une mission de force et d'honneur, craindre lâchement la plus faible comme la plus ignoble de toutes les émeutes, celle de gens qui ont mangé, et refusent leur écot; qui ont joué, et, ensuite, ne veulent pas payer leurs dettes.

Après avoir, tour à tour, examiné les trois modes par lesquels les rentiers de l'état récupèrent leur capital, il nous semble utile, pour compléter notre objet, de jeter les yeux, non sur un mode de recouvrement nouveau, mais sur une mesure qui prive, au contraire, de tout recouvrement, nous voulons dire la banqueroute.

Quels effets possède la banqueroute en matière de dette publique? Ce procédé violent peut-il se trouver jamais soit légitime, soit nécessaire? Tels sont les deux objets à étudier.

La banqueroute de l'état n'a pas pour effet de consommer des valeurs, comme on l'a souvent pensé, en se plaçant au point de vue des créanciers, en envisageant la perte qu'ils font et de leurs titres et de leurs rentes. Pour qu'il en fût ainsi, il faudrait que la dette publique constituât une richesse dis-

tincte et spéciale, comme le disait M. Hamilton; mais nous avons démontré, plus haut, tout ce que cette opinion a d'étrange, d'abusif; et certainement, aux yeux de l'économie sociale, de simples actes de l'autorité ne peuvent avoir le don de consommer la richesse non plus que de la produire. Que ceux qui désignent la banqueroute comme un festin splendide où les gouvernements absorbent, en un jour, les richesses accumulées de cent mille rentiers, daignent, eux-mêmes, jeter les yeux sur la société, et ils verront si, de toutes ces valeurs acquises par les rentiers, puis prêtées au gouvernement et employées par celui-ci à des objets divers, la déclaration de banqueroute a fait disparaître une obole! Oh! sans doute, pareil acte révèle une consommation malheureuse.... mais il ne fait que la révéler, il ne l'accomplit pas.

La banqueroute n'est évidemment qu'une contribution publique levée sur les créanciers de l'état; elle ne peut avoir d'autre effet que de substituer au mode d'impôt ordinaire, mode progressif et docile aux lois de justice, un procédé fixe et imperfectible de sa nature, qui jette sur le rentier un poids accablant, qui, en outre, fermant la voie des emprunts pour l'avenir, se détruit lui-même par sa propre action.

Telle est la solution du premier point; celle du deuxième résultera d'un rapprochement rapide des effets de la banqueroute avec le principe dont le maintien rend les impôts légitimes: ce principe est

celui qui commande d'imposer chacun en raison des dépenses faites pour lui par l'état; or serait-il vrai que l'impôt nommé banqueroute se réglât d'après l'une ou l'autre de ces bases? Non, certes, car il faudrait l'œuvre du hasard le plus étrange pour que les fonds remis par les divers rentiers eussent été employés précisément en leur faveur, en faveur d'eux seuls, et, au profit de chacun d'eux, dans la proportion même de son prêt. Il est mille fois plus probable que le produit de l'emprunt aura servi à une guerre, ou à divers travaux complétement opposés aux intérêts des prêteurs.

Voudrait-on justifier la banqueroute par les économies qu'elle procure? — Des économies! mais, d'abord, en est-il là où le droit est blessé? Ensuite, s'il existe, ici-bas, des valeurs immatérielles, si aucune d'elles doit être considérée, c'est assurément le crédit public; le crédit, qui, au premier appel du gouvernement, lui apporte les plus vastes ressources; qui active les rouages de la société par de grands travaux, ou prévient la suspension de ces mêmes rouages par des avances sur les revenus publics; qui repousse les attaques du dehors et de l'intérieur; qui permet de donner à l'impôt son plus haut degré de perfection, en rejetant sur l'avenir la charge des dépenses faites pour l'avenir; enfin, qui autorise à joindre à la monnaie des signes représentatifs et à procurer ainsi, par l'économie du numéraire, un fort bénéfice à l'état, un grand soulagement à la nation!... Eh bien, la banqueroute tue le crédit public, en

traçant, sur tout prêteur, une marque qui le désigne, à l'avance, comme contribuable. La banqueroute fait plus : elle irrite et corrompt les citoyens ; elle cause, dans la sphère politique, les désordres, les émeutes, et, dans les rapports privés, l'imitation funeste des exemples venus de haut.

La facilité de perception saurait-elle, à son tour, motiver la banqueroute ? — Sans doute, un mode de perception facile est celui qui s'offre sous les dehors de l'emprunt, dissimulant la volonté secrète de solder par un manque de foi. Alors, en effet, chacun fournit sa quote-part volontairement, spontanément. Mais, qu'on se le rappelle, si nous avons reconnu légitime le principe de la facilité de perception, c'est en tant qu'il s'accorde avec l'économie, et non en tant qu'il lui est contraire ; or, eu égard aux charges dont nous venons de parler, charges telles qu'un premier essai ne permet guère d'en recommencer un second, la banqueroute devient un procédé absurde ; elle rappelle l'exemple vulgaire de ce possesseur qui, pour faciliter ses jouissances, coupe l'arbre au lieu d'en recueillir les fruits.

De tout cela il résulte, à l'évidence, que la banqueroute n'est point chose légitime. On ne saurait dire davantage qu'elle est nécessaire ; car, dans les graves dangers, elle n'apporterait aucune ressource effective à l'état, et ne ferait que lui fermer la voie secourable des emprunts en laissant une bien faible et bien onéreuse indemnité. Aussi, affirmons-le, la banqueroute n'est point à craindre de l'empire des

circonstances, elle ne peut venir que de l'inertie ou de l'ignorance des gouvernements.

CHAPITRE II.

Des emprunts en rentes à terme.

Les emprunts en rentes à terme sont des emprunts dans lesquels l'état se reconnaît débiteur de rentes à terme en retour des sommes qu'il reçoit.

On nomme *rentes à terme* des rentes qui s'éteignent après un laps de temps limité, et dans lesquelles une annuité s'ajoute à l'intérêt ordinaire pour tenir lieu de remboursement.

Les emprunts en rentes à terme ont des avantages, des inconvénients, qu'il importe d'évaluer et de comparer ensuite pour se former une idée juste du mérite de ces actes.

1° Ils dispensent de rembourser le capital à l'échéance d'un certain délai, tout en libérant le débiteur à l'époque de cette échéance. Or, c'est là un grand avantage aux yeux de qui sait combien il est difficile à l'état débiteur de se procurer, pour un terme fixe, une somme considérable, sans grever d'autant son avenir; et combien, d'autre part, il est nuisible à cet état de rester sous le joug d'une dette perpétuelle. — Cependant, qu'on l'observe, le même avantage appartient aussi, dans toute son étendue, aux rentes perpétuelles dotées d'un fonds d'amortissement, puisqu'au moyen d'un

tel fonds, le payement de ces rentes ne dure que l'espace de temps qu'il plaît à l'état de fixer.

2° Ils assurent l'extinction de la dette publique mieux que ne le fait l'amortissement; car, lorsque l'action régulière de celui-ci est soumise aux mille influences qui, du dehors et de toutes parts, viennent agir sur la faiblesse ou la raison du gouvernement, le service des rentes à terme se poursuit, au contraire, avec une régularité parfaite; ici le bon vouloir de l'état est lié par des engagements que sa conscience et l'opinion publique le forcent à respecter. — Mais, pour que le maintien de l'amortissement devienne l'objet d'engagements pareils, que faut-il? Il suffit qu'il soit constitué d'après les bases indiquées plus haut, c'est-à-dire, que chaque emprunt soit doté d'un fonds spécial; alors, en effet, l'étendue de ce fonds devant influer beaucoup sur le cours des rentes et sur le taux de négociation de chaque emprunt, il ne sera plus possible de réduire la dotation d'une rente sans nuire à ses propriétaires, sans commettre un manque de foi, et sans armer ainsi, en faveur de l'amortissement, les puissances morales qui protégent les rentes à terme.

3° L'annuité extinctive du capital est très-faible dans les emprunts en rentes à terme lorsque le terme se trouve éloigné. — Oui, sans doute; néanmoins, il ne faut point se faire illusion: tout prêteur est payé des avantages qu'il accorde, et, si l'annuité dont il s'agit est légère, cela tient aux effets

remarquables de l'intérêt composé (1). Or ces effets ne se produisent pas seulement sur les annuités additionnelles payées à chaque rentier, ils s'appliquent encore aux intérêts perçus par la caisse d'amortissement. Il est même vrai que cette caisse opère lesdits résultats plus sûrement que personne; car l'intérêt des valeurs qu'elle possède se compose naturellement entre ses mains, cet intérêt consistant en d'assez fortes sommes, et ces sommes étant employées aussitôt que reçues sous l'empire d'une loi rigoureuse et la surveillance d'un contrôle attentif; tandis qu'avec les rentes à terme, de pareils phénomènes ne se réalisent, comme on le verra tout à l'heure, qu'au prix d'une foule de pertes.

Quand le mérite des emprunts en rentes à terme tient ainsi à l'action de l'intérêt composé, et quand cette action est beaucoup plus énergique dans le système des rentes perpétuelles régulièrement amorties, ne faut-il pas s'étonner que maintes personnes se récrient sur l'énormité des charges imposées au pays par la caisse d'amortissement, et proclament ensuite, comme très-profitable, la conversion des rentes perpétuelles en rentes à terme?

4° Une rente à très-long terme, une rente de cent années, par exemple, équivaut, aux yeux de cer-

(1) Un anglais a calculé qu'un sou de Londres (dix centimes), placé à 5 pour 100, lors de la naissance du Christ, aurait produit, de nos jours, par la puissance de l'intérêt composé, la somme énorme d'environ 110,000,000 liv. (2,750,000,000 fr.).



les spéculateurs plus que les simples capitalistes, car le spéculateur sérieux qui achète des rentes pour les garder et les revendre avec bénéfice en temps opportun n'ira pas choisir pour champ d'opération des titres dont la nature même est de se déprécier sans cesse; et, quant au souscripteur de marchés fictifs, lui qui joue indifféremment à la hausse ou à la baisse, qui achète sans payer, qui vend sans fournir, mais qui porte et allume partout la passion des chances, lui non plus n'ira pas planter sa tente en un lieu désert où nul n'écouterait sa voix, où nul ne recevrait, pour la propager, la contagion de ses élans.

Si, encore, l'ardeur du jeu devait s'éteindre sous l'influence des rentes à terme, ce serait là, pour elles, un mérite à faire oublier bien des désavantages! Mais, malheureusement, il n'en serait point ainsi: l'ardeur du jeu ne meurt pas, elle se déplace; elle ne disparaît d'un lieu que pour se montrer dans un autre; elle n'abandonne la rente à terme que pour se saisir de la rente perpétuelle, des fonds étrangers, des actions de la banque, voire de tout autre objet, des blés, des sucres, des cafés, des cotons, n'importe! Tellement qu'il serait abusif de chercher à éteindre la passion du jeu autrement que par les moyens indiqués plus haut, c'est-à-dire en faisant appel aux sentiments de l'homme et à ses vrais intérêts.

4° Que les compagnies de contractants entre lesquelles les emprunts publics sont mis aux en-

chères, et qui se montrent d'autant plus nombreuses, d'autant plus ardentes, qu'un marché plus étendu leur est ouvert pour revendre en détail ce qu'elles ont acheté en masse ; que ces compagnies, elles-mêmes, seront peu soucieuses de se charger des rentes à terme convenables à si peu de monde, et réclamées par si peu de monde ; que, bien plus, comme il est dans l'esprit de l'homme de s'approprier par la pensée les avantages dont il n'a que la chance, on verra ces compagnies, irritées de ce que leur proie leur échappe, se liguer contre les emprunts en rentes à terme ; et, alors, de deux choses l'une : ou le gouvernement se résignera à subir, en passant par leurs mains, toutes les exigences de leur colère inflexible ; ou bien, pour renoncer à leur trop cher intermédiaire, il se jettera dans la voie des emprunts par souscription, et l'on verra se produire les mille influences qui discréditent un tel mode d'emprunt, influences motivées sur la nature des rentes à terme, et soufflées avec ardeur par la vengeance des compagnies.

5° Que ces circonstances diverses, indépendamment de leur gravité propre, auront pour commun caractère de restreindre à l'excès le marché des rentes à terme, et, pour commun résultat, de faire baisser beaucoup le prix de ces rentes, compensant ainsi par de fortes pertes les avantages énoncés plus haut, et plaçant l'état le mieux accrédité dans la situation préjudiciable d'un chercheur de fonds qui ne trouve pas de capitaliste.

6° Qu'enfin, et ceci pour clore la liste de tant de reproches mérités, qu'enfin les rentes à terme poussent à la consommation des capitaux; telle est, en effet, la conséquence nécessaire des graves difficultés que le rentier éprouve à recomposer son capital à l'aide des annuités qu'il reçoit.

Mais, s'empresse-t-on de dire, si la demande des rentes à terme est si faible, le prix de ces rentes baissera sur le marché, et leur acheteur trouvera, dans ce prix favorable, la bonne indemnité de tous les embarras qu'il assume. — Oui, vraiment, le moyen est heureux; pour tendre un piége à l'imprévoyance avide, le moyen ne saurait être mieux choisi! Que fait-on, en effet, vis-à-vis de l'imprévoyance? On l'appelle, on lui dit : Vos capitaux placés en rentes perpétuelles vous rapportent quatre, cinq au plus; et vous vivez modestement, n'est-ce pas? Eh bien, il dépend de vous d'être aisés, d'être riches; soyez-le! Il suffit pour cela d'acheter de nos rentes à terme; avec elles, au lieu de quatre vous toucherez six, au lieu de cinq vous toucherez sept, huit pour cent, peut-être; et, regardez bien, voilà une somme égale au tiers de vos revenus que vous pourrez désormais vouer à vos plaisirs. Ces rentes, il est vrai, ne dureront qu'une trentaine d'années; mais qui a plus de trente ans à vivre, et ne sacrifierait d'ailleurs un tel avenir au présent? Alors l'imprévoyance séduite s'abandonne à de si belles promesses, elle s'habitue à son aisance nouvelle, elle y accoutume

les siens ; cela dure longtemps.... Mais tout passe, le drame de la vie s'écoule encore assez vite devant les regards de l'homme, et le terme fixé arrive. Le rentier survit-il à ce moment fatal, il se tourne vers l'état qui lui répond : Je ne vous ai que trop payé, votre prêt était usuraire. Il s'adresse à la société qui lui dit : Vous êtes un mauvais citoyen ; quand les autres s'occupaient pour accroître leur fortune, et, par elle, la fortune nationale, pour donner du travail à l'ouvrier, et servir, par leur concours, les progrès de la civilisation.... vous, vous n'avez fait que vous ruiner et ruiner l'état! Supposons-nous, au contraire, qu'à cet instant le rentier est mort et se survit dans sa famille, les résultats apparaîtront les mêmes, tout à fait les mêmes ; seulement, le fils ou le gendre du rentier sera le censeur inflexible de la mémoire de son père.

En vérité, à voir, pour les rentes à terme, tant d'inconvénients balancés par si peu d'avantages, et à considérer que, de ces inconvénients, aucun n'appartient aux rentes perpétuelles dotées d'amortissement spécial, tandis que les avantages dont il s'agit leur sont communs, on ne peut hésiter à reconnaître que les emprunts en rentes à terme doivent céder le pas aux emprunts en rentes perpétuelles conçues d'après le système exposé plus haut.

CHAPITRE III.

Des emprunts en rentes viagères.

Les rentes viagères sont des rentes qui s'éteignent à la mort de leur titulaire. Cette simple définition laisse déjà pressentir et les faibles avantages, et les graves suites des emprunts en rentes viagères; il importe toutefois d'avoir une idée nette des uns et des autres, et, surtout, de procéder avec ordre à leur examen; car il est telles circonstances où les bons services d'une chose peuvent se développer dans toute leur puissance, et ses mauvais effets se trouver, au contraire, neutralisés.

Les emprunts en rentes viagères ont, pour premier avantage, de réduire, par degrés, les prestations annuelles qu'ils imposent à l'état, et d'éteindre la dette publique à la mort des créanciers, sans autre remboursement. Cependant, ne nous faisons point illusion sur ce résultat; et reconnaissons que, non-seulement il se paie fort cher, mais encore il rend l'emprunt viager incompatible avec le grand principe qui domine cette matière. Comment, en effet, lorsque les charges causées par un tel emprunt sont si variables dans leur étendue, si incertaines dans leur durée, et si indociles à toute combinaison de l'homme, comment, disons-nous, préciser ces charges, d'avance, pour en grever ceux-là même qui ont absorbé le produit de l'emprunt?

Un autre mérite des emprunts en rentes viagères est d'exciter le bon vouloir du capitaliste, lorsque nul autre mode ne saurait atteindre ce but. Il est, en effet, pour les sociétés, des époques où l'urgence absolue des emprunts se manifeste au sein de l'inertie, de l'égoïsme et du discrédit général : de l'inertie, cet état d'un peuple chez qui l'enfance de l'industrie ou les obstacles mis au travail rendent chers tous les produits et découragent toutes les demandes, toutes les ambitieuses ardeurs; de l'égoïsme, triste refuge de l'homme dont l'avenir est incertain, eu égard à l'instabilité des choses et aux péripéties qui s'accomplissent; du discrédit général, cette conséquence nécessaire des infidélités rendues trop faciles et par l'impuissance des lois et par la faiblesse de l'opinion. Or, qui ne conçoit qu'en de pareilles conjonctures où toute demande de fonds serait absolument repoussée, les emprunts en rentes viagères obtiennent encore accès vers le capitaliste, soit qu'ils exposent à sa paresse et à son avarice de gros profits concentrés sur lui seul, de forts revenus devant durer toute sa vie; soit qu'ils rassurent sa défiance par cette considération que le décroissement graduel des annuités fournies et la certitude d'une libération complète en quelques années, détourneront l'état de toute mesure arbitraire funeste aux rentiers.

Le troisième bienfait des emprunts qui nous occupent serait d'ouvrir, à certaine classe de la société, un placement pour ses économies journa-

lières, placement au moyen duquel cette classe trouverait, dans les profits de sa maturité vigoureuse, la sécurité de sa vieillesse impuissante; s'affranchirait à jamais des hontes, des misères, des langueurs du paupérisme, et s'assurerait encore la conscience de l'homme qui dit à ses enfants ou à ses égaux : Le pain que je mange, je l'ai gagné par mon travail.

Mais, pour obtenir un tel succès de l'emprunt en rentes viagères, il faudrait renoncer à réaliser, par lui, l'objet principal de tout emprunt qui est de mettre aux mains de l'emprunteur un capital que ses besoins accidentels réclament ; car les prestations journalières que l'état recevrait du travailleur prévoyant, ces prestations, vu leur exiguïté, leur nombre, leur régularité surtout, imiteraient bien mieux les effets de l'impôt que les résultats de l'emprunt public. Cette seule considération suffit pour montrer que le bienfait dont il s'agit est étranger aux rentes viagères, et ne saurait être classé parmi les avantages de ces rentes (1).

Si, des motifs qui justifient les emprunts en rentes viagères, nous passons à ceux qui les condamnent,

(1) Si, parfois, on ouvre les caisses de l'état aux économies de telles ou telles classes de fonctionnaires, et si l'on applique ces économies volontaires ou forcées à la création d'un fonds de réserve à répartir, sous forme de rentes viagères ou pensions de retraite, entre les travailleurs survivants et invalides, il faut voir là comme une société d'assurance mutuelle fondée par les soins tutélaires du gouvernement ; rien, là, ne révèle soit l'esprit, soit les résultats des emprunts en rentes viagères.

nous reconnaissons que ces emprunts sont contraires à la statistique, à l'économie politique et à la morale.

Ils sont contraires à la statistique : on s'en convainc en jetant les yeux sur les seules bases que l'état suive dans la gradation des rentes à fournir aux divers prêteurs, selon leurs chances de vie ; ces bases sont des tableaux indiquant la vie moyenne réservée aux hommes de chaque âge, d'après les lois générales de la mortalité, lois qui se déduisent elles-mêmes de la constatation rigoureuse des accidents de chaque jour ; or, est-il besoin de s'enquérir beaucoup pour reconnaître qu'autres sont les faits de ce genre qui se produisent sur la masse des hommes, et autres ceux qui se réalisent sur les personnes au nom desquelles ont lieu les placements viagers ? Non, sans doute ; car maintes expériences confirmeraient ce fait, et le bon sens d'ailleurs nous dit que la masse des hommes comprend, avec les classes d'élite, d'autres classes dont la vie est singulièrement prodiguée ; tandis que les têtes sur lesquelles sont faits les placements viagers possèdent de hautes conditions de vie dans l'aisance de leur fortune, dans leurs sages habitudes ou dans leurs forces physiques, et, souvent même, sont choisies entre un grand nombre avec les soins attentifs de l'art le plus exercé. Evidemment, les emprunts en rentes viagères, pour être conformes aux données d'une bonne statistique, devraient s'établir, non d'après des calculs généraux faits sur l'ensemble des décès, mais d'après des tables de mortalité toutes spéciales, tout

appropriées à la classe des personnes sur la tête desquelles les placements auraient lieu.

L'économie politique, préoccupée de l'extension des marchés et de la baisse de l'intérêt, blâme aussi les emprunts en rentes viagères. Et, en effet, de toutes les causes signalées plus haut, comme restreignant le marché des rentes à terme, en est-il une seule qui ne s'applique aux rentes viagères ? Ces rentes permettent-elles davantage au créancier de recomposer son capital ? Sont-elles plus favorables au capitaliste économe, au banquier diligent, et moins inaccessibles aux mineurs, aux communes, aux établissements publics, aux caisses de dépôts et à d'autres personnes soit civiles, soit morales, privées de l'exercice de leurs droits, ou simples usufruitières, ou dépositaires des deniers d'autrui ? Non sans doute; on doit même dire que la spéculation a peu de prise sur ces rentes et que celles-ci ne se prêtent guère à la forme des adjudications publiques ni à l'intervention des banquiers ; en sorte que les emprunts en rentes viagères, privés presque des faveurs de la concurrence, et, souvent, subissant par force le mode de souscription, tombent sous le coup de toutes les animosités, de toutes les craintes, de toutes les incertitudes, de toutes les lenteurs qui environnent un tel procédé.

Il y a plus : quand la rente viagère est ainsi laissée à la merci d'une demande rare et indocile, une circonstance nouvelle vient ajouter à la situation pénible de l'état. C'est cette idée commune, née de

l'ignorance des lois de l'intérêt composé, de l'interdiction légale de l'usure dans les prêts ordinaires, de la confusion de l'intérêt proprement dit avec l'indemnité annuelle payée pour les chances de perte; cette idée, ce préjugé qui veut que l'intérêt dégagé de toutes primes étant à 4 pour 100, par exemple, les sommes placées à fonds perdu sur une tête dont la vie moyenne est de quinze ans rapportent le 8 ou le 9 pour 100. Les habitudes, à cet égard, sont telles, que nous sommes persuadés qu'en récapitulant, d'une part, les prêts viagers consentis entre particuliers, durant une certaine période; d'autre part, les sommes réellement payées à titre d'annuité extinctive pour ces mêmes prêts; et en joignant à ces annuités les intérêts qu'elles ont pu produire, on reconnaîtrait que chaque rentier viager est parvenu, terme moyen, à doubler son capital.

Ce n'est pas tout, l'économie politique a encore en vue le maintien des capitaux : après avoir prouvé que toute société subsiste par ses richesses, et que la population de chaque classe sociale est en raison de ses moyens d'existence; après avoir ainsi montré comment toute valeur nouvelle dévolue aux nations accroît le nombre des hommes ou le nombre des jouissances, l'économie politique offre le tableau d'une société qui consomme plus qu'elle ne produit; elle dépeint, avec de noires couleurs, les effets de la suppression graduelle des richesses, amenant par une force invincible la suppression graduelle des jouissances d'abord, puis des nécessités,

puis des hommes; l'économie politique ajoute : dans le cours ordinaire des choses, l'homme évite de consommer, car il redoute le malheur d'une vieillesse pauvre, et la richesse sociale se conserve par ce retour de l'égoïsme sur lui-même; mais, quand viennent les emprunts en rentes viagères, autre chose a lieu : de même que les sociétés d'assurance régularisent l'économie, de même ces emprunts régularisent les consommations; par eux, la misère n'est plus à craindre pour la vieillesse du rentier, celui-ci vit en paix sur ses ressources viagères; celui-ci, qui, jadis, pour se soutenir, s'appliquait à un travail qui soutenait les autres, se rit maintenant des chances de la fortune; et l'on voit alors tomber le grand obstacle que la nature prévoyante opposait aux jouissances sans travail, aux consommations sans retour de produits.

La morale, à son tour, dénonce les emprunts en rentes viagères comme principe d'égoïsme, de paresse et de troubles domestiques.

Ces emprunts, dit-elle, alimentent l'égoïsme, car ils retirent au prochain jusqu'au bienfait de l'héritage et ils font argent de tout, même des blessures de la vie et des sourires de la mort; ils alimentent l'égoïsme, puis l'égoïsme, fortifié, se déploie et souffle sur le corps social les influences qui lui appartiennent!

La paresse, de son côté, se ranime au foyer de la rente viagère; elle se ranime pour mieux s'étendre et voir en paix succéder les étoiles du ciel au bleu

du firmament! Si, du moins, c'était là le retour aux premiers temps du monde, Dieu n'aurait qu'à recommencer son œuvre et l'on pourrait se consoler; mais, quand, après des jours de force, la paresse vous ramène à l'enfance, cette enfance est celle de la décrépitude, elle n'a plus pour grandir ni les soins maternels de la nature, ni l'élasticité du jeune âge, ni le doux espoir et la ferveur d'une virginale ignorance.

Enfin, ajoute la morale, les emprunts en rentes viagères portent dans les familles les funestes effets des emprunts en rentes à terme; bien plus, lorsque le rentier à terme laisse à son successeur des chances favorables et assume à son tour quelque incertitude, le rentier viager ne voit que son personnel avantage, il ne transmet rien, il garde tout, il a peur en face du sort, et lui jette pour pâture la subsistance de ses enfants! Que, si l'on veut des preuves de fait, on pénètre dans l'asile domestique et l'on y scrute les conséquences morales des placements à fonds perdu.... Mais non, ces placements, la religion paternelle les a déjà repoussés; désormais la voix seule du gouvernement pourrait induire à de tels actes le chef de famille en faisant taire sa conscience.

Et, ainsi, la morale se joint à l'économie politique et à la statistique pour signaler l'émission des rentes viagères comme une ressource éminemment mauvaise, dont il ne faut user, malgré ses prétendus avantages, que dans les cas extrêmes où la loi du salut public l'impose. Nous sommes heureux de pouvoir ajouter que la plupart des gouvernements,

dociles à la voix de la science et de la religion, rejettent aujourd'hui ce mode d'emprunt (1).

CHAPITRE IV.

Des emprunts à terme.

Les emprunts à terme sont des emprunts par lesquels l'état se reconnaît débiteur d'une certaine somme payable à jour fixe.

Ce peu de mots fait ressortir une différence marquée entre les contrats dont il s'agit et les emprunts en rentes à terme, lesquels s'éteignent aussi à jour fixe, mais se remboursent au moyen d'une annuité légère jointe à l'intérêt; il importe dès lors de soumettre les emprunts à terme à un examen spécial, essayons.

L'esprit, en se portant vers ces emprunts, les conçoit de trois manières: soit à longue, soit à courte échéance, soit remboursables au gré du prêteur. Toutefois, on arrive bientôt à reconnaître que les emprunts publics à long terme ne sont guère dans l'ordre des choses; car il est rare que l'état emprunteur prévoie une époque à laquelle il possédera un fonds disponible suffisant, et, dans cette hypothèse encore, il est douteux que le même état parvienne à communiquer sa croyance aux capita-

(1) La dette viagère de la France s'élevait, en 1814, à 14,340,367 fr.; elle n'était plus que de 7,300,000 fr., en 1829; et de 4,656,000 fr., en 1837.

listes. A cet égard, les faits viennent à l'appui du raisonnement; puisque, dans l'enfance du crédit public, aux temps de Charles-Quint et de François Ier, alors qu'il était probable que les souverains suivraient l'usage du commerce, on vit, au contraire, ceux-ci contracter des emprunts en rentes à terme, et engager, pour leur service, telle ou telle branche des revenusde la couronne.

Restreignant donc nos recherches aux emprunts à courte échéance ou remboursables au gré du prêteur, nous allons examiner comment ces emprunts se forment, comment ils s'éteignent, quels sont leurs avantages et leurs inconvénients.

Les emprunts à courte échéance se forment au moyen de bons à terme fixe émis, pour le compte de l'état, par certains fonctionnaires, et négociés à divers prêteurs qui retiennent l'intérêt des sommes fournies (1).

(1) Des emprunts publics à courte échéance se forment aussi par divers marchés passés entre l'état et les fournisseurs ou entrepreneurs relativement aux services publics; puisque le résultat de pareils marchés est de constituer l'état débiteur envers ces personnes jusqu'à un terme fixé. Cependant nous écarterons de notre examen cette classe d'emprunts et à cause de son peu d'importance en tout système social tant soit peu régulier; et parce que, de tous les modes d'emprunts, celui-là est peut-être le plus déraisonnable comme réclamant des avances, non aux capitalistes, mais aux industriels qui ont en général besoin de leurs fonds.

Nous parlerons bien moins encore des emprunts forcés, véritables ruses qui déguisent des impôts exorbitants ou arbitraires, derniers coups frappés par un pouvoir impopulaire à qui il ne reste plus qu'un souvenir de loyauté et qui l'immole au succès d'un mensonge. Un emprunt forcé sérieux ne pourrait, en effet,

Les mêmes emprunts s'éteignent par le payement effectif au terme convenu, et à l'aide de fonds provenant soit de l'impôt, soit de la négociation de nouvelles pomesses, soit d'une émission de rentes perpétuelles, soit de toute autre cause.

Quant aux emprunts exigibles à la volonté du prêteur, ils résultent de la remise faite au trésor des cautionnements, consignations judiciaires, dépôts volontaires et autres valeurs qui, sans cet emloi, resteraient inactives; ainsi que des fonds disponibles appartenant aux communes, aux églises, couvents, hospices, universités, corporations industrielles et autres établissements personnifiés par la loi et placés sous la direction immédiate de l'autorité publique. Ces emprunts se remboursent souvent les uns par les autres, comme il arrive pour les cautionnements, et souvent aussi par

avoir en vue que d'ajourner, soit un emprunt volontaire, dans l'intérêt de l'économie, soit un impôt, dans l'intérêt des principes; or, il serait, à l'un ou l'autre titre, l'inspiration d'une folie si grande, et, à la fois d'une délicatesse si exquise qu'il ne viendra jamais à l'esprit de personne de le juger tel; jamais on ne supposera qu'un gouvernement assez délicat pour s'arrêter à de pareilles vues soit dépourvu de crédit et assez fou pour se jeter dans la voie si moralement onéreuse des emprunts forcés.

Enfin nous ne dirons rien de la vénalité des charges, mode d'emprunt fort en usage autrefois, et pratiqué aujourd'hui encore par certains états : si, en effet, la vénalité des charges est combinée comme moyen de garantie à imposer aux fonctionnaires publics, elle est assimilable à l'institution du cautionnement, et sort, à ce titre, du cercle de nos recherches pour entrer dans le domaine de la politique; au cas contraire, elle n'est plus qu'une invention fiscale dont les effets, comparables à ceux de l'emprunt forcé, ne s'excusent que par le malheur des temps.

les mêmes moyens que les bons à échéance fixe.

L'avantage commun des emprunts à terme est de fournir, moyennant un faible intérêt (1), les sommes que les besoins publics réclament, et à la fois de rendre service aux propriétaires de ces sommes, les uns désirant tirer profit des valeurs que diverses causes les forcent à déposer dans les caisses publiques, les autres se trouvant heureux d'obtenir un placement facile et solide pour leurs capitaux, tout en s'assurant le pouvoir de les recouvrer sans pertes, soit dans un court délai, soit à volonté.

L'avantage particulier des emprunts à brève échéance est d'offrir à l'état des avances promptes et momentanées, en des cas où la rente perpétuelle, vu les lenteurs forcées de sa négociation, répondrait mal à des besoins urgents, ou ne pourrait, par suite de manœuvres coupables, se négocier qu'à de trop dures conditions : si, par exemple, il arrivait que la rentrée des impôts éprouvât du retard, ou que l'intérêt du trésor fût compromis par la ligue des soumissionnaires.

L'avantage particulier des emprunts remboursables à la volonté du prêteur, c'est la stabilité, résultant des conditions auxquelles cette volonté est, d'ordinaire, soumise ; avec eux, en effet, l'état n'a guère à s'inquiéter des moyens de remboursement, si graves que soient les circonstances.

(1) En France, l'intérêt des bons royaux délivrés aux particuliers fut de 2 pour cent durant toute l'année 1838. *Compte gén. de l'adm. des fin.*, p. 129.

Cependant, dira-t-on, comment, par de tels procédés, sera-t-il possible de réaliser le premier but de tout emprunt public, qui est de procurer à l'instant les sommes nécessaires pour certains services, tout en rejetant le payement desdites sommes sur les époques mêmes auxquelles ces services sont destinés? D'une part, les emprunts à brève échéance ne sont-ils pas incompatibles avec le long terme et le remboursement progressif que supposent de telles avances? Et, d'autre part, les emprunts qui se remboursent au gré du prêteur et se forment également par sa volonté se prêtent-ils aux convenances de l'état?

Sur le premier point, nous nous référons au moyen principal, suivant lequel se remboursent les emprunts à brève échéance, c'est-à-dire au renouvellement des bons du trésor; ce moyen étant toujours à la disposition de l'état, il est évident que rien n'empêche la dette flottante (1) de se prolonger, en tout ou en partie, aussi longtemps qu'il plaît au gouvernement.

Sur le second point, nous dirons: Non, sans doute, des emprunts que l'état n'est point maître de former et d'éteindre à volonté ne sauraient, par eux seuls, satisfaire aux exigences des services publics, surtout des services extraordinaires et urgents.

(1) On nomme dette flottante cette partie de la dette publique qui résulte de promesses à terme émises par le trésor public ou toute autre administration générale, et escomptées ensuite par divers capitalistes.

Mais qui ne voit que de tels emprunts, s'associant à une dette éminemment élastique et mobile, à une dette flottante qui se retire à leur approche, qui les supplée quand ils font défaut, remplacent cette dette et rendent les mêmes services en y joignant leurs propres bienfaits?

Ceci nous mène à examiner le grave inconvénient de la dette flottante, celui de séduire l'état, de l'habituer à une ressource qu'il regarde comme une planche de salut, et qui, loin de s'affermir, se détache au moment du péril.

Dans les temps ordinaires, quoi de plus attrayant que cette dette? Facilité, rapidité des négociations, bas prix de l'intérêt, tout, jusqu'à l'inattention du public, sert sa marche progressive; la paresse ou la faiblesse des états y est entraînée comme par une pente invincible. En effet, chaque état qui comprend ses moyens se fait le promoteur ou le protecteur d'une banque de circulation riche en capitaux, riche en priviléges, disposée à servir à la fois le public, le gouvernement et ses propres intérêts. Cette banque, une fois constituée, devient le centre principal des négociations de la dette flottante; et, grâce à elle, le gouvernement n'a plus à s'inquiéter ni de l'abondance du numéraire disponible, ni du bon vouloir des capitalistes, ni du taux usuraire imposé par la frayeur ou le monopole. Veut-il de l'argent? la banque est là; plus il lui fait escompter de bons à terme, et plus elle trouve emploi de ses propres billets, plus elle obtient de bénéfices mal-

gré la modestie de ses exigences (1), plus elle est contente enfin, ou du moins plus elle est docile; et de si grands avantages ne tardent point à faire passer la dette flottante dans les habitudes des sociétés; bien plus, les mêmes causes qui ont aidé à sa création, à son maintien, poussent encore à son développement.

Cependant vienne une guerre, une crise commerciale; la guerre crée des besoins, des nécessités, il faut aussi lutter de ressources avec ces contracteurs habiles qui se tendent la main dans les périls publics, et se rallient autour d'une victime. Jamais opportunité plus grande pour l'émission de promesses à terme, jamais la dette flottante n'aura rendu de plus beaux services, son heure est venue! Le temps presse, toutefois, les voies sont fermées ou gardées par l'ennemi, que l'état se dépêche!.. Eh bien, non, l'état ne saurait se dépêcher; en temps de calme, il a épuisé la réserve des jours de péril, il a même pris au delà; et, bien loin qu'il puisse retrouver cette réserve, il lui faut rétablir ce qu'il a consommé en sus: on le voit alors non-seulement renoncer à accroître la somme de ses bons à terme, mais encore se soumettre à leur réduction; car le crédit public se retire aux approches du danger, il s'affaisse à l'heure même où il serait plus utile.

(1) Nous verrons au chapitre 3, titre 4, d'où proviennent les bénéfices d'une banque de circulation, et quelle peut être leur étendue.

S'il s'agit d'une crise commerciale, la position de l'état ne sera pas moins compromise ; car toute crise de ce genre exposera la banque à des demandes de payement subites, générales ; la banque devra, par suite, resserrer ses escomptes envers les particuliers, envers l'état lui-même ; et alors celui-ci, pour obtenir des fonds, n'aura de ressource que dans les contracteurs qui lui feront la loi dure et en raison des circonstances, et en raison de l'urgence de ses besoins.

Oui, sans doute, ces résultats divers peuvent se réaliser par l'imprévoyance des gouvernements; oui, la dette flottante est comme ces remèdes actifs qui, donnés imprudemment, causent des ravages d'autant plus graves qu'ils ont plus de vertu ; mais, pour cela, faut-il porter contre cette dette un blâme général, ou lui imposer des limites ? — Non ! il faut dire, au contraire, qu'elle appartient aux cas urgents ou graves, et qu'habituellement on ne doit en user que pour des besoins temporaires ou pour utiliser, en compensant leurs variations, les emprunts remboursables au gré de chaque prêteur ; il faut dire encore que toute limite légale assignée à la dette flottante serait dangereuse, car il n'appartient à personne soit de prévoir les événements, soit de mesurer, dans l'avenir, la puissance du crédit public.

Observons, en terminant, que, pour donner l'exemple de la loyauté, comme pour affirmer son crédit, un état qui s'oblige à terme devrait se soumettre au droit commun, non-seulement quant à la re-

connaissance, à la vérification et au règlement des sommes réclamées de lui, mais encore quant à l'application des déchéances et prescriptions.

CHAPITRE V.

Des emprunts aléatoires.

Nous n'avons que peu de mots à dire sur ce sujet: on nomme emprunt aléatoire le contrat par lequel une personne fournit des valeurs à une autre, et reçoit, en retour, telle ou telle promesse subordonnée à un événement incertain.

Les emprunts aléatoires, souscrits par les gouvernements, ont caractère de loteries ou de tontines: loteries, ils offrent des sommes plus ou moins fortes aux créances que le sort désigne dans un tirage fait à des époques déterminées; loteries, les emprunts aléatoires ne méritent plus l'examen, une science serait banale en venant à la remorque de l'opinion commune; or, l'opinion, chez nous, s'est chargée déjà de la fortune des loteries, non-seulement elle les a renversées, mais encore elle les signale à l'avenir comme funestes au travail régulier et aux économies patientes sans lesquelles il n'y a point de production, point d'existences assurées.

Comme tontines, les emprunts aléatoires font appel aux personnes qui désirent placer un capital, soit pour recouvrer, si elles existent à une certaine époque, et leur propre mise et les intérêts cumu-

lés de celle-ci, et une part proportionnelle dans les extinctions, c'est-à-dire dans les sommes délaissées par les co-prêteurs morts avant le terme de remboursement; soit, au contraire, pour toucher, d'année en année, les intérêts viagers de leurs mises respectives avec les accroissements résultant des extinctions graduelles; en sorte que tous les co-prêteurs semblent alors ne former qu'une seule vie, durant laquelle les annuités se payent sans réduction aucune, à la fin de laquelle tout payement cesse comme toute créance.

Si, pour emprunter, un état choisissait le premier mode, l'économie sociale n'aurait pas trop à se plaindre, bien que ce mode participât toujours de la nature du jeu, et pût blesser les lois de charité qui veulent que l'homme désire la vie de son semblable. L'économie sociale verrait, peut-être, dans un tel acte, le fait des compagnies d'assurance qui offrent aux particuliers, pour une époque déterminée, les sommes que leurs besoins réclameront un jour, et compensent cet avantage par des chances presque indifférentes, vu qu'elles s'accomplissent quand la mort elle-même a fait disparaître les besoins prévus; qui, de plus, après avoir mis en marche les capitaux par un puissant mobile, ne les conduisent point, comme les rentes viagères, à une perte certaine, et même ne souffrent pas qu'on les retire arbitrairement pour les vouer à la consommation improductive.

Mais si l'état, comme il arrive d'habitude, pré-

férait le second mode, celui qui dote les bailleurs de fonds d'annuités progressives, transmissibles de l'un à l'autre, et devant s'éteindre à la dernière heure de la dernière existence, on ne pourrait voir, dans un tel acte, que le pire de tous les emprunts; car, lorsque les rentes viagères organisent et sollicitent la consommation des capitaux, les tontines viennent, par une combinaison perfide, donner à ces rentes le plus vif attrait.

CHAPITRE VI.

Conclusion.

Suivant les principes développés plus haut, les emprunts publics sont légitimes lorsqu'ils ont en vue, soit de procurer les sommes nécessaires pour des travaux actuels qui intéressent l'avenir, soit de pourvoir à des besoins urgents ou momentanés.

Le premier résultat s'obtient par les emprunts en rentes perpétuelles et les emprunts à terme; le deuxième est propre aux emprunts à courte échéance.

Toutefois, ces contrats font payer les bienfaits qu'ils procurent; la manière dont ils se négocient, se règlent, se transmettent et se remboursent, influe beaucoup sur l'étendue de leurs charges; et leur bon établissement tient ainsi à plusieurs conditions qu'il importe de résumer.

Parlons d'abord des emprunts en rentes perpétuelles.

Des charges fort graves résulteraient de ces emprunts s'ils étaient négociés sans concurrence; si, par exemple, on y procédait au moyen de souscriptions privées; ou bien si, en admettant un autre mode, on neutralisait les avantages de celui-ci, par le défaut de publicité, par des conditions presque inabordables, ou encore par une influence excessive, laissée à la paresse, à la crainte des capitalistes. — Pour écarter de tels inconvénients, il faudrait concéder les emprunts par adjudication publique aux enchères ou sur soumissions cachetées, et provoquer le concours des acquéreurs au moyen de lots et de termes accessibles à grand nombre de ces compagnies qui achètent des rentes en vue de les revendre accréditées par leur suffrage.

Des pertes non moins fortes seraient la suite des mêmes emprunts si, aux instants de péril, afin de déguiser le discrédit public, l'état reconnaissait une dette bien supérieure aux sommes par lui reçues; ou si, dans les jours de sécurité, pensant à tort que la baisse de l'intérêt suit la marche du progrès social, et voulant s'assurer les moyens d'une libération moins onéreuse, l'état empruntait au pair ou au-dessus du pair.

En effet, comme nous l'avons vu, l'état, dans le premier cas, s'imposerait, outre les justes charges des emprunts, une double prime destinée à couvrir et les chances d'insuccès que suppose le particulier ignorant, incrédule, exclusif, prévenu par une funeste expérience; et les chances de banque-

route qui menacent les contrats usuraires au sein même de la réussite. Au deuxième cas, il arriverait souvent qu'après avoir payé d'un surplus d'intérêt le pouvoir de se libérer à volonté par la simple restitution des sommes reçues, l'état ne recevrait, pour ce sacrifice, aucune indemnité; vu le maintien invariable de son crédit et la stabilité ou la hausse du prix des capitaux. Bien plus, ce prix, dût-il même baisser, l'état hésiterait encore à exercer son droit de remboursement, et surtout à en user avec rigueur.

Dans l'une et l'autre circonstance, on devrait créer des rentes au-dessous du pair, mais en fixer l'intérêt de telle sorte que leur cours naturel fût de très-peu inférieur au capital reconnu par l'état. Ainsi, nous le pensons, on arriverait à se soustraire aux chances diverses dont il vient d'être parlé, tout en laissant à la spéculation une certaine carrière dans laquelle s'animeraient le jeu des enchères et l'activité des reventes lucratives, dans laquelle aussi on verrait, par l'action d'une hardie concurrence, se produire et s'échelonner les progrès du crédit public.

D'autres dommages naîtraient des emprunts en rentes perpétuelles, si ces rentes, privées d'une transmission facile, peu onéreuse et sans danger, interdisaient toute vente réelle, tout report, tout échange, toute libéralité. Quel serait, en effet, le marché ouvert aux rentes perpétuelles, sans la perspective de ces avantages? Et quelle émission de rentes ne serait

pas fort onéreuse, avec les limites d'un tel marché?

Pour éviter les dommages dont il s'agit, il suffirait de faire passer dans la loi les règles établies par la coutume. Et, en effet, la coutume offre à cet égard les ressources désirables : c'est elle qui facilite la transmission des rentes, soit en rapprochant les vendeurs et acheteurs par des agents communs, réunis chaque jour au parquet de la bourse; soit en autorisant ces agents à conclure, pour leurs clients respectifs, tous marchés au comptant ou à terme; soit en réalisant, à l'aide de transferts simples et rapides, et les achats, et les ventes, et les échanges, et les actes de libéralité. C'est elle encore qui rend les négociations peu onéreuses, en fixant à un faible *quantum* le salaire des agents de change, et, même, en dispensant du droit d'enregistrement le transfert réel comme le transfert de forme.

Enfin, c'est la coutume qui protége la transmission des rentes contre toute ignorance de prix, simulation de personnes et spoliation de propriété : 1° elle enjoint aux agents de change de dire, à haute voix, le taux de leurs offres et de leurs demandes; elle charge un crieur d'annoncer le prix de chaque marché aussitôt qu'il est conclu; elle commande d'afficher la cote des divers cours qui successivement s'établissent; elle prévient aussi, par le secret des noms, tous concerts frauduleux en vue d'établir des prix fictifs. 2° La coutume déclare l'agent de change vendeur garant de l'identité de son client, de la vérité de sa signature, de la régularité des pièces par

lui produites. 3° La coutume prescrit la tenue d'un grand livre de la dette publique; elle veut que le transfert réel, pour être valable, porte la signature du vendeur, que le transfert de forme ne s'opère que sur le vu d'un certificat dûment rédigé; et, surtout, elle impose aux employés du trésor le devoir de rendre compte des transferts qu'ils enregistrent; car la fraude ou la légèreté, en cette matière, aurait peut-être les plus graves suites: peut-être, au jour où les rentiers dépouillés invoqueraient leurs droits, l'état hésiterait-il à les reconnaître, soit qu'on ne pût ressaisir la trace de leur légitimité; soit qu'il restât, lui-même, sans recours utile contre les employés négligents ou coupables; soit qu'il dût, pour assurer aux uns leurs droits certains, ravir aux autres leurs droits apperents, jetant ainsi l'alarme chez le rentier et un principe de mort dans les éléments du crédit public.

Un dernier inconvénient, un inconvénient des plus graves éloignerait des emprunts en rentes perpétuelles, si les personnes engagées dans ces emprunts ne devaient être remboursées que selon le gré et le bon plaisir du gouvernement. — Mais qui ne voit, de prime abord, que les procédés par lesquels la coutume facilite la transmission des rentes constituent aussi un moyen de remboursement des plus efficaces; car ils permettent à chaque rentier de recouvrer son capital en tout ou en partie, à volonté, et sans perte aucune? Pour donner à ces procédés une élasticité constante, il suffit de doter

chaque emprunt d'un fonds d'amortissement spécial et inviolable, qui, employé chaque jour au rachat des rentes, offre à celles-ci un marché permanent, et décourage toute collision funeste tendant à les avilir. Si, tôt ou tard, il arrive que, par la hausse des fonds publics, l'amortissement devient onéreux? Alors, comme l'état ne doit point payer plus qu'il a promis, et, comme le cours des rentes ne réclame point d'appui factice dans une situation si favorable, la caisse d'amortissement peut, sans dévier de son système, suspendre ses achats et placer à intérêts ses fonds non employés, jusqu'au retour de la baisse des rentes, ou jusqu'au jour d'un remboursement pur et simple.

On procéderait, en ce cas, d'une manière analogue à ce qui se fait en France depuis la loi du 10 juin 1833 : le fonds appartenant à des rentes supérieures au pair serait mis en réserve au trésor par la casse d'amortissement qui, chaque jour, recevrait, à sa place, un bon portant intérêt et devenant exigible lors de la chute des rentes au pair ou au-dessous du pair. Bien plus, à partir de ce même instant, les bons délivrés se rembourseraient successivement, jour par jour, avec les intérêts courus, et en commençant par le bon le plus ancien ; à charge, par la caisse d'amortissement, d'employer les sommes ainsi reçues à l'extinction successive des rentes auxquelles appartiendrait la réserve, tant que le prix de ces rentes ne s'élèverait pas de nouveau au-dessus du pair.

Les charges qui naissent des emprunts en rentes perpétuelles seraient irrégulièrement assises, si l'on négligeait de réclamer et l'intérêt et le capital de chacun d'eux aux personnes mêmes pour lesquelles son produit fut dépensé, c'est-à-dire à la série d'individus qui composent une certaine classe sociale durant une certaine période.

Pour assurer ce résultat, on doit, après avoir distingué les emprunts selon l'emploi de leur produit, après avoir mis chaque emprunt à la charge exclusive de la classe et de la période pour lesquelles il sera employé, après avoir supputé, avec toute la sagacité possible, quelle part de dépenses tournera au profit de chaque exercice de cette période, on doit, disons-nous, calculer les intérêts à fournir, pour le capital emprunté, jusqu'à pleine libération, en ayant égard aux extinctions journalières de l'amortissement; ajouter la somme de ces intérêts au capital de l'emprunt; retrancher, s'il y a lieu, de ce total, l'intérêt des sommes réservées pour frais de réparation et autres dépenses non annuelles; déduire pareillement le prix vénal des travaux en fin de service; répartir la somme des dépenses ainsi évaluées entre les exercices divers, selon la part qu'ils prendront dans le produit de ces dépenses; laisser enfin à chaque exercice le soin d'asseoir son contingent sur les consommateurs immédiats, conformément au même principe.

Cette première série d'opérations terminée, et, le contingent de chaque exercice une fois remis aux

mains de l'état chargé d'en faire emploi, il reste à former, de ce contingent, trois parts qui seront: l'une, distribuée à titre d'intérêts, et réglée d'après la somme des rentes non éteintes; la seconde, mise en réserve pour les besoins de l'avenir, et fixée dès le principe eu égard à la somme et à l'époque des réparations présumées; la troisième, enfin, appliquée aux rachats successifs de l'amortissement ou gardée pour un remboursement final, et composée du surplus des deux autres parts. Or, qu'on l'observe, l'amortissement, tel que nous l'avons exposé, servirait à merveille ce résultat, puisqu'en effet, après avoir, à la faveur de sa spécialité, distingué les diverses dettes et ménagé à chacune d'elles son fonds d'amortissement, il saurait encore, par la souplesse de ses procédés, employer avec régularité les moindres parties de ce fonds, sans blesser les droits du créancier. Dans cet état de choses, il arriverait sans doute que la dotation de l'amortissement serait plus forte vers les dernières années; mais ce résultat s'opérerait de lui-même par la réduction de l'intérêt payé, et sans qu'il fût question ni de rentes mises en réserve à la caisse d'amortissement, ni d'arrérages servis à cette caisse et venant accroître ses fonds annuels.

Un tel système paraît-il étrange et difficile de prime abord? En l'observant mieux, on reconnaît que ses éléments divers sont puisés dans la pratique et que ses difficultés n'ont rien d'inabordable. Est-il nouveau, en effet, de spécialiser les emprunts d'après l'emploi de leur produit; et de mettre ensuite

chacun d'eux à la charge exclusive des personnes que cet emploi concerne? Non, sans doute, puisqu'on ne fait pas autre chose lorsque, pour fournir à certain département, à certaine commune, le fonds d'une dépense qui l'intéresse, on autorise ce département ou cette commune à emprunter en son propre nom. Est-il nouveau encore de doter chaque emprunt d'un fonds d'amortissement spécial et distinct? Non, puisque pareille méthode se pratique en divers pays, et qu'en France même il en était ainsi avant 1813.

Enfin, après avoir spécifié un emprunt d'après son objet, serait-il impossible d'estimer quelle portion de cet emprunt doit profiter à chaque exercice? Non; et, en effet, d'une part, les services qui motivent les emprunts en rentes perpétuelles sont presque toujours de grands travaux publics, et l'on sait la durée probable de ces travaux; on sait aussi, ou, du moins, on peut prévoir si telles et telles années consommeront plus que les autres, et quel doit être leur excédant de consommation. D'autre part, il est facile de supputer les dépenses et les retours dont la balance détermine la somme à répartir; il est facile d'évaluer le capital primitivement nécessaire, les intérêts de ce capital jusqu'à pleine libération, et même les frais ultérieurs de réparation et d'accroissement; car on peut dire, au juste, le prix actuel des travaux publics, et l'art, aidé par l'habitude, prédit les frais qu'ils exigeront à diverses époques. Or, étant ainsi parvenu à connaître et la somme

nette des dépenses, et les services dévolus aux diverses années, on évaluerait, par un simple calcul de proportion, le contingent spécial de chacune d'elles.

Pour faire payer ensuite ce contingent par tout consommateur, en raison de son intérêt individuel, il faudrait distinguer deux cas : si le nombre et l'importance relative des intéressés étaient connus d'avance, on lèverait la taxe par voie de répartition proportionnelle ; si, au contraire, les consommateurs, ignorés d'abord, ne devaient se faire connaître et tomber sous la main du fisc que successivement, la taxe serait perçue suivant le mode de quotité, c'est-à-dire d'après des tarifs; seulement, alors, dans l'impuissance de faire coïncider toujours le produit des taxes avec la somme à obtenir, il conviendrait d'assurer cette somme par un abonnement conclu soit avec le trésor, soit avec un tiers soumissionnaire, et d'adjuger le produit des taxes au rabais, en faisant porter les enchères sur les prix du tarif.

Au reste, notre système fût-il entièrement nouveau, fût-il, en outre, compliqué; qu'importerait, s'il était le seul propre à régulariser les emprunts? Ne faut-il pas, avant tout, réclamer chaque dépense à ceux qui en sont l'objet? Et cette règle de droit, sans laquelle il n'y a point de propriété respectable, s'applique-t-elle moins aux rapports des citoyens avec l'état qu'aux rapports des citoyens entre eux? Ou bien les emprunts publics auraient-ils été mis, par un décret de la justice éternelle, en dehors du doit commun?

Lorsque nous avons porté nos regards vers les emprunts à terme, considérés comme moyens de pourvoir aux frais des travaux qui intéressent l'avenir, nous avons vu surgir de graves désordres. Certes, ces emprunts sont peu onéreux en temps ordinaire, ils se négocient sans embarras, et leur nature même leur assure un taux d'intérêt modique; mais une bonne partie d'entre eux ne subsiste que par des renouvellements continuels, et, dans les situations périlleuses, dans les jours où le salut de l'état réclamerait l'usage des plus puissants moyens, l'impossibilité de ces renouvellements réduit les ressources, aggrave les dangers, soulève les catastrophes et précipite la ruine.

Pour préserver les emprunts à terme des chances qui les menacent, il n'existe, suivant nous, qu'un moyen: c'est, d'abord, d'évaluer approximativement le maximum auquel peuvent s'élever, dans les meilleures années, les placements à terme incertain, ces placements si stables, qui ont pour objet soit les fonds des communes, hospices et autres établissements publics; soit les cautionnements, les ressources non employées de la caisse d'amortissement, les dépôts volontaires et les consignations judiciaires, par suite d'offres réelles non acceptées, d'oppositions pratiquées ès mains des payeurs du trésor et de foule d'autres causes. C'est, en second lieu, de faire que, d'habitude, cette même somme ne soit point excédée par la dette flottante, et que les emprunts à bref délai ne figurent qu'à titre de

complément, pour couvrir la réduction des placements ci-énoncés.

De même que les emprunts à terme semblent peu onéreux, de même aussi ils paraissent se prêter à toutes les exigences d'une grande régularité, dans l'assiette de leurs charges; cependant il n'en est pas ainsi: ces emprunts sont-ils reconnus par des billets à courte échéance? il peut survenir une crise qui ne laissera d'alternative que le renouvellement de ces billets à des conditons onéreuses, ou leur échange contre des inscriptions de rentes perpétuelles; or, le premier de ces moyens dérangerait toute l'économie du principe qui prescrit d'imposer chacun selon les dépenses dont il est l'objet; puisque, sans avoir causé de plus fortes dépenses, certains débiteurs payeraient plus que les autres; et le deuxième moyen, à son tour, embarrasserait le système de la dette perpétuelle d'une foule de petits emprunts difficiles et dispendieux. Les emprunts à terme sont-ils, au contraire, uniquement couverts par des placements à échéance indéterminée? il tombe sous le sens que leur constitution permanente et immaniable ne saurait se prêter à l'opération toute rigoureuse, toute successive de l'amortissement. — La combinaison proposée plus haut, combinaison si favorable au but de l'économie, est encore, suivant nous, la seule qui atteigne le but de régularité: qui ne voit, en effet, que, dans ce système, les sommes destinées à amortir la dette à échéance incertaine trouveront toujours leur emploi

en bons du trésor, puisque nous avons posé en principe que ces bons doivent toujours exister en quantité suffisante pour compenser les variations de cette même dette?

Passant aux emprunts à courte échéance, en tant qu'ils fournissent, à des services urgents, des avances promptes, momentanées, et permettent, par exemple, d'attendre l'heure favorable pour l'émission des rentes perpétuelles, ou de remédier à un retard éprouvé dans le recouvrement des impôts; nous dirons que de tels emprunts, loin de remplir leur mission d'urgence et de bon marché, seraient atteints d'une double incertitude si on laissait au cours naturel des choses le soin de les préparer. Quoi, en effet, de plus variable, et dans son prix et dans sa marche, que l'argent des particuliers? Tantôt il se fait chercher, tantôt il abonde; tantôt son cours est faible, et tantôt il s'élève à un taux de monopole.—Pour tirer de la dette flottante un parti favorable et exempt de périls, chaque état doit, selon nous, posséder une banque qui, placée sous sa surveillance, trouvant en lui et son protecteur le plus puissant et son client le plus actif, soit prête à lui offrir ses plus amples services, et à les lui rendre, en toute circonstance, à un prix uniforme. Il faut, de plus, car la banque elle-même n'est pas exempte des secousses dont le crédit est menacé, il faut, disons-nous, que l'état, circonspect dans l'appréciation des besoins qui le portent à souscrire des bons à terme, maintienne ses emprunts à la banque dans

la limite des ressources disponibles de cet établissement.

Eh quoi! dira-t-on, vous restreignez les emprunts à courte échéance, ces actes qui ont essentiellement en vue de pourvoir aux objets les plus urgents, les plus graves, et, en même temps, vous n'apportez aucune limite aux emprunts en rentes perpétuelles, ceux-là même qui souvent n'ont pour but que des services d'une utilité contestable, des guerres d'agression, par exemple, ou des monuments publics! Serait-ce parce que ces dépenses sont rejetées sur l'avenir, et que votre âge en a la gloire sans en supporter les frais? Non, certes, telle n'est point notre pensée; en soutenant que les services publics qui intéressent l'avenir doivent être payés par des emprunts qui grèvent l'avenir, notre seul but a été, comme nous l'avons dit, l'application la plus large du grand principe qui prescrit de répéter à chacun les dépenses dont il est cause.

Or, ce principe, loin de pousser aux emprunts en rentes perpétuelles, ne légitime au contraire ces actes qu'autant qu'ils ont un but déterminé, utile aux exercices futurs, et que les charges qu'ils entraînent, en capital et intérêts, sont assises rigoureusement et soumises aux lois d'une double répartition. Bien plus, le même principe, en spécialisant les emprunts par leur objet, en faisant ressortir cet objet s'il est frivole ou abusif ou antinational, en alarmant les capitalistes sur le sort des dettes contractées dans un mauvais but, arrête les gouverne-

ments dans la voie des fausses mesures, sinon par le sentiment du devoir, sinon par les reproches d'un public éclairé, du moins par l'impuissance de marcher faute de fonds.

En vain encore on dirait que notre principe prolonge indéfiniment l'existence de certaines dettes, celles qui sont commmandées par de grands travaux ou des guerres nationales, dont les services durent presqu'à l'infini.

Au sujet des travaux publics, nous rappellerons que, dans notre point de vue, la durée de ces travaux et de la dette qu'ils ont motivée cesse au moment où de grosses réparations à faire nécessitent un nouvel emprunt; puisqu'alors ce qui reste des anciens travaux n'est plus considéré que comme la matière première d'une œuvre nouvelle; puisqu'en outre le nouvel emprunt, apportant les fonds de cette œuvre spéciale, il y a remboursement complet du reliquat non amorti de l'ancienne dette.

Au sujet des guerres nationales, nous ferons observer que, dussent-elles avoir pour objet l'affermissement de la paix intérieure ou extérieure, on ne saurait encore regarder leurs services comme perpétuels, et, sous ce prétexte faire durer à l'infini les dettes motivées par ces services. Il serait, en effet, absurde de croire que le traité de paix le mieux cimenté recevra une exécution indéfinie; et, en supputant la durée des services d'une guerre pour régler l'amortissement de l'emprunt qu'une guerre occasionne, il faut, dès lors, tenir compte des

causes accidentelles qui peuvent neutraliser ou suspendre ses résultats au préjudice de l'avenir, et, d'après toutes les circonstances, apprécier le terme probable jusqu'auquel s'étendront les bienfaits de la victoire espérée.

Ce n'est pas tout; dans l'esprit de notre système, deux autres raisons doivent porter le gouvernement soit à réduire la somme de ses dettes, soit à en abréger le terme, en s'imposant des sacrifices au temps actuel : la première raison, c'est que chaque année reçoit des années précédentes les fruits de travaux antérieurs; qu'elle use ou consomme ces fruits à son propre avantage; et que, suivant la justice, elle doit aussi compenser, par ses propres moyens, les diminutions qui en résultent dans l'héritage de la société. La deuxième raison, c'est que la vie d'un peuple n'est point, comme la vie d'un homme, sous l'empire absolu d'une volonté unique: chaque génération, disons mieux, chaque exercice a ses intérêts, ses droits, vis-à-vis de la période qui précède; et, quand celle-ci se fait arbitrairement son mandataire, quand, surtout, elle ose, en spécialisant ses emprunts, avouer sa gestion, il faut qu'elle agisse avec prudence, souvent même avec libéralité, pour que l'âge futur qui viendra contrôler ses actes, ne se croie point lésé par sa sottise ou son inconduite, et ne lui fasse pas l'insulte de repousser ses engagements.

Bien plus, à ces avantages, notre système ajoute un nouveau bienfait; il va tranquilliser le citoyen sur

l'état financier de son pays : dès longtemps, on s'écrie avec amertume que la génération présente subit les dépenses des âges passés; on reproche au crédit le don onéreux de la dette publique; une pensée d'injustice pénètre l'opinion, aigrit les uns contre le passé, rend les autres timides à l'excès devant le vote d'un emprunt si utile qu'il soit; et il résulte de là des inquiétudes vagues touchant le maintien de l'ordre, le resserrement des capitaux, la gêne de l'industrie, enfin, par tout le corps social, comme un malaise ou un poids invisible qui s'arrête sur son cœur et en comprime les battements. Oui, telles sont les conséquences de l'état financier de l'Europe, au point de vue de ses idées actuelles; mais, dès le jour où les principes du droit commun auront prévalu; dès le jour où l'on regardera les dettes du passé, en tant qu'elles frappent l'âge présent, comme l'indemnité de sacrifices antérieurs dont cet âge recueille les fruits; dès le jour où l'on verra bien que la reconnaissance de ces dettes est, de la part des gouvernements, un acte de stricte justice, et non une pure affaire d'honneur ou d'intérêt, un devoir, et non un sacrifice magnanime aux engagements pris par d'autres personnes, ou une spéculation judaïque pour dissiper la fortune nationale; enfin, dès le jour où l'on voudra comparer, aux dettes qui nous viennent du passé, les dépenses que le passé a faites pour nous, les avantages qu'il nous a transmis... dès ce jour même on saura voir que si, d'une part, ces dettes sont grandes, ces dépenses ou ces avantages,

d'autre part, sont immenses! Nos dettes publiques, il est vrai, se comptent par milliards, et, chaque année, des centaines de millions se payent pour leur intérêt; mais aussi, par combien s'évalue le legs des temps passés, soit qu'on le voie dans les moyens qui fondèrent, sur une base immense, l'ordre moral, politique, industriel; soit qu'il plaise de le reconnaître dans les résultats de ces moyens, savoir : l'accroissement prodigieux de la richesse nationale, les biens de toutes sortes qui apportent à la nature humaine des joies longtemps ignorées, et font place au banquet de la vie pour des millions d'hommes?

TITRE III.

DES DROITS RÉSERVÉS A L'ÉTAT.

Tandis que les impôts se lèvent en vertu d'un mandat exprès ou tacite, volontaire ou forcé, et, toujours, dans le but de pourvoir à certains travaux publics jugés utiles aux contribuables; d'autres ressources sont dévolues à l'état en vertu de droits à lui propres, sans égard aux exigences d'aucun service, et sans nécessité aucune d'appliquer ces ressources aux intérêts exclusifs de telles ou telles personnes.

Les droits dont il s'agit sont notamment : les droits de guerre, de déshérence, d'aubaine, d'é-

paves, d'acquisition, d'accession, de douanes; les droits sur le luxe, les vices, les délits et les crimes. Passons rapidement en revue ces objets divers; nous tirerons ensuite les conséquences de notre examen.

CHAPITRE PREMIER.

Du droit de guerre.

Le droit de guerre est ce droit en vertu duquel une puissance blessée dans son honneur ou dans ses intérêts, prend les armes contre une autre puissance, la combat, et lui impose, en cas de succès, la loi du vainqueur.

Il ne faut pas confondre le droit de guerre avec le droit de conquête envisagé comme principe d'impôt : ce deuxième naît du premier, à la vérité ; mais, tandis que l'un suppose la conquête opérée, le peuple vainqueur installé chez le peuple vaincu, et permet d'asseoir une contribution sur des sujets du même état, pour en appliquer le produit à des services d'un intérêt commun, l'autre droit préexiste à la guerre, et, partant, à la conquête ; il ne prévoit point le cas fort rare d'une fusion de peuples ; et, après avoir armé nation contre nation, il permet à la plus forte d'infliger à la plus faible certains devoirs dont l'effet tournera contre elle et non pour elle.

Le droit de guerre résulte de la nature même des choses ; il existe depuis le jour où les peuplades se

constituèrent en nation ; car le premier droit de toute existence individuelle ou collective, c'est le droit de défense.

Que la civilisation rende les guerres plus rares, cela est bien ; que la religion, que la morale s'unissent encore à l'intérêt personnel, pour imposer au conquérant certaines mesures, la conscience et la raison humaines s'en réjouissent ; mais, tant qu'il n'y aura pas un grand congrès qui se fera le puissant justicier des nations fédérées, le droit de guerre sera un droit inviolable à toutes les époques et dans tous les lieux ; il n'appartiendra pas plus à un gouvernement d'y renoncer, qu'au piounier, dans les savanes de l'Amérique, d'abdiquer l'emploi de ses forces vis-à-vis des sauvages Ottowas ou des Chérokées qui envahissent sa demeure, pillent ses récoltes, enlèvent ses bestiaux. Disons mieux, il n'est point au pouvoir de la politique d'assigner aucune limite à l'exercice de ce droit ; car, telles mesures qui seraient d'une rigueur extrême en certaines circonstances, accuseraient, d'autres fois, une faiblesse dangereuse et coupable.

CHAPITRE II.

Du droit de déshérence.

Le droit de déshérence livre à l'état les hérédités et parts héréditaires non transmises à titre de succession, de donation ou de legs.

Mais quelles sont ces hérédités, ces parts héréditaires suivant les lois de la justice? Voilà une simple question, qui implique le plus beau problème de la loi civile, et les plus graves intérêts des états. Il s'agit, en effet, de savoir : et jusqu'où s'étend la propriété, vue dans un de ses attributs principaux, le droit de transmission héréditaire; et jusqu'à quel point les états, succédant, par déshérence, à leurs citoyens respectifs, peuvent se soustraire au devoir de lever des impôts.

Toutefois, procédons avec ordre à cet examen, et, avant de rechercher l'étendue, les limites respectives des droits de transmission et de déshérence, déterminons l'objet véritable de la propriété elle-même.

L'objet de la propriété est, selon nous, de développer, par le travail, par l'économie, les richesses et l'existence des nations. Sans la propriété, quelles seraient, en effet, les richesses acquises et les richesses conservées? Sans les richesses, quel serait, à son tour, l'avenir des peuples?

Si le droit de propriété n'existait pas, rien n'assurerait à l'homme le fruit de ses labeurs; la loi civile, elle-même, viendrait en aide à l'égoïsme pour consacrer l'usage de la violence; et, alors, nul ne serait assez brave pour produire des richesses, ou, les ayant produites, pour les conserver : fort, on emploierait sa force à ravir la subsistanee d'autrui; faible, on utiliserait sa ruse ou à glaner sur le passage, ou à celer soigneusement ce qu'on aurait

produit soi-même. Si le droit de propriété n'était pas là, consacré, tout ensemble, par la conscience, par la raison, par les lois... mais rien, pas même la vie des hommes, ne serait en sûreté; car on dirait: «Ces facultés physiques, intellectuelles et artistiques qui composent votre personne, sont des richesses, et, comme telles, je les désire, je les prends, je m'en sers;» ou bien «elles nuisent au jeu de mon activité, et, moi le plus fort, je les détruis.»

Si, d'autre part, toute richesse s'éteignait en naissant, ou devenait soit fugitive, soit précaire, alors l'avenir ne sourirait point aux peuples effrayés: privés d'aliments, éphémères ici-bas, tout pareils à ces êtres que le microscope révèle à nos regards, nés hier d'un peu de pourriture, ils se dévoreraient quelque temps entre eux; puis ils rouleraient, vainqueurs et vaincus, sous l'ardeur d'un rayon de soleil! Alors, disons-nous, tels seraient les peuples; ou, plutôt, les peuples ne seraient point, il n'y aurait, à leur place, qu'une pauvre race d'insectes sur la terre.

Ni le travail, ni l'économie, ni les richesses, ni les nations n'existeraient sans le droit de propriété; l'activité du travail et de l'économie, pour le progrès des richesses et des nations, voilà donc le vrai but de ce droit; qu'il vienne de Dieu ou de l'homme, peu importe, voilà son but! Tout système qui restreindrait celui-ci serait faux de par la sagesse divine, et tout système qui l'étendrait, aux dépens de l'état, serait sans doute abusif; car, après les forces pro-

ductives et conservatrices, ce qui intéresse le plus la richesse, c'est l'allégement des impôts.

Cela posé, demandons-nous comment la propriété, comment le droit de transmission qui en résulte, favorisent davantage le travail et l'économie; en d'autres termes, s'il existe des limites légitimes pour le droit de transmission héréditaire, et quelles sont ces limites; ainsi nous mettrons en vue l'objet de nos recherches.

Certes, on ne nous accusera point d'être hostiles à la propriété; en discutant les principes de l'impôt et des emprunts publics, nous avons fait preuve de soins attentifs pour l'inviolabilité de ce droit; et, tout à l'heure encore, nous avons chargé de teintes assez sombres le tableau d'un monde où le respect de la propriété ne serait ni dans les mœurs, ni dans la loi. Mais, tout en reconnaissant qu'un système de succession qui ne tiendrait pas compte des affections humaines, ou qui ferait leur part trop faible, serait éminemment nuisible au travail, nous ne craindrons pas de dire que le droit de transmission héréditaire s'écarterait de son but légitime s'il recevait une extension indéfinie, et si, conçu d'après des vues tout individuelles, il méconnaissait les besoins de l'état et des contribuables. En effet, viendrait un terme où le droit de transmission ne produirait plus ses résultats, vis-à-vis de la richesse, que d'une manière rare, faible, incertaine; et laisserait, au contraire, les impôts amener sur la nation des charges exorbitantes, réduire jusqu'au travail, engendrer ainsi

cent fois plus de mal qu'il n'aurait lui-même fait de bien.

Tout homme qui, par son travail, par son économie, accroît, conserve sa fortune, veut être sûr d'en laisser l'héritage à ceux dont il est le père, l'époux, le fils, le protecteur naturel, le frère ou l'ami reconnaissant durant sa vie; à ceux qui, après lui, garderont le souvenir de ses actes, de ses pensées, de ses conseils, le goût de ses projets, la sympathie de ses désirs et de ses affections, le reflet de ses sentiments, l'impression vive de ses caresses, et son nom, et son âme, et jusqu'à son image dans leurs traits. Si, pour donner à l'homme une telle assurance, la loi ne lui laissait le pouvoir de tester, ou si, lui accordant ce droit, elle ne présumait, faute de testament, ses intentions : au premier cas, on le verrait soit placer en viager tout son patrimoine, toutes ses économies, et porter le plus grave préjudice à la richesse du pays; soit échapper à la loi par des donations, se dépouiller, vivant, du fruit précieux de ses labeurs, aliéner jusqu'aux capitaux qui lui permettraient d'utiliser le reste de ses jours, et se mettre, lui-même, à la merci de la reconnaissance douteuse des gens auxquels il se serait sacrifié; soit, enfin, recourir à des fidéicommis, et, alors, compromettre les tiers, en les rendant complices d'une fraude; exposer ses douces affections, en laissant à la probité faillible d'autrui le soin de leur transmettre ses biens. Au deuxième cas, il régnerait toujours, chez le travailleur, chez le propriétaire, une incertitude

bien funeste à la production et à l'économie, incertitude résultant des mille causes qui peuvent annuler un testament par l'ignorance du testateur et la négligence du notaire, ou l'empêcher de naître par suite d'accidents et de manœuvres coupables, comme par l'effet des préjugés et des espérances trompeuses qui retardent les dispositions testamentaires.

Si, au contraire, exagérant les affections de famille, oubliant que la loi doit baser ses règles, non sur des vœux de philanthrope, mais sur des réalités, non sur des cas exceptionnels, plus ou moins hypothétiques, mais sur des faits généraux constatés par la froide observation; ou bien si, animé de cette indulgence banale qui dépouille l'absent au profit du présent, le droit au profit de l'intérêt, le besoin social au profit du besoin privé, qui prend une faveur pour un bienfait, et qu'il faut laisser aux sœurs d'hospices, aux commères et aux ministres musqués; ou bien encore si, en vue de céder au préjugé d'un public peu fort en économie sociale, on affranchissait les héritiers, les légataires de tout droit sérieux, et l'on appelait au partage de la succession ab intestat, et des oncles étrangers, non à l'amitié vraie, mais au but laborieux de leurs neveux; et des cousins plus égaux en âge, mais élevés par d'autres mères, dans d'autres affections sans doute; et, de cousins en cousins, jusqu'à des parents du douzième degré que l'on ne connaît pas, dont le défunt lui-même ignorait l'existence; tout ce monde de préférence à l'état et aux contribuables chargés seuls de la masse

des dépenses publiques, qu'arriverait-il? Il y aurait là deux graves dommages : l'un dans l'accroissement de l'impôt avec ses charges nombreuses, multiples, inattendues, improductives; l'autre, dans les influences mauvaises qui précèdent ou qui suivent souvent l'ouverture des successions lointaines.

Ici apparaît un héritier présomptif chez qui l'espoir d'une belle fortune fut longtemps un principe de paresse, d'ignorance, de dissipation, et chez qui la fuite de cette fortune devient une cause de misère sans ressources, de désespoir sans consolation, d'hostilité, de perversité sans retour. Ailleurs, se montre encore la débauche, mais la débauche sous les traits d'une joie ingrate, insultante, lâche, brute, folle, prodigue, parée d'oripeaux dans sa souillure; la débauche qui ruine, à la fois, les ressources matérielles, l'énergie et la dignité. Partout, enfin, où se répand ce scandale, l'harmonie des choses est détruite; on voit le travailleur se plaindre de son sort, porter envie à son voisin, abdiquer son beau zèle, ses rêves d'honnête homme, et pousser avec mépris la queue de sa charrue ou le manche de sa lime; trop heureux, lui-même, s'il ne renonce point à sa vie passée pour se jeter, oisif et bientôt abruti, sous les pieds du vice, ou sur les pas du jeu, du dol et du crime!

Certes, il est de légitimes limites à imposer au droit de transmission héréditaire; voyons donc comment régler ces limites sans blesser les mobiles donnés au travail par le même droit?

Les mobiles qui portent chacun à s'activer au pro-

fit de ses successeurs, sont de deux genres distincts : les uns appartenant à l'ordre naturel et communs à toute l'humanité, les autres dérivant de l'ordre politique ou social, et propres à chaque pays; les uns se rapportant à l'affection, à la reconnaissance, à tous les sentiments généreux d'homme à homme, les autres procédant de la vanité personnelle, des mœurs locales, des préjugés, ou du patriotisme; les uns considérant l'individu à cause de lui-même, les autres ayant en vue telle personne physique ou morale à cause du maintien d'une famille, de l'éclat d'un nom ou du succès d'une œuvre; les uns, enfin, susceptibles d'être décrits, comptés, pesés et mesurés, en quelque sorte, par la science, les autres échappant, au moyen de leur variété, de leur nombre, de leur mobilité, à toute description, à toute évaluation générale.

Ces derniers mobiles, on le conçoit, sortent du cercle de nos études; c'est à l'art, aux lumières, à la sagacité des gouvernements qu'il appartient de fixer le point auquel doit s'étendre et s'arrêter le droit de transmission héréditaire, pour favoriser le travail par le jeu des ressorts que les circonstances locales et temporaires lui fournissent.

Quant aux premiers mobiles, mobiles de parenté, d'amitié, de protection, mobiles naturels, communs à tous les hommes, ils se prêtent par leur généralité et leur perpétuité aux vues et aux efforts de la science; ils méritent, dès lors, toute notre attention.

Pour servir, par ces mobiles, le travail individuel et la richesse nationale, sans nuire davantage et au travail et à la richesse, par l'accroissement des impôts; pour ne pas laisser, en dernier résultat, une prime au désordre, une surcharge aux contribuables; pour régler, enfin, le droit de succession et le droit de déshérence en vue des plus utiles effets, il faut, selon nous, distinguer d'abord entre les successions testamentaires et les successions ab intestat; il faut se demander ensuite quels motifs animent un possesseur, soit qu'il veuille disposer, lui-même, de ses biens, soit qu'il confie ce soin à la loi.

Au cas de testament, le but d'un possesseur nous paraît être de laisser, à la personne qui l'a servi, un témoignage de gratitude; à la personne qu'il aime, un souvenir d'affection; ou, à celle qui préoccupe sa sollicitude, des moyens de vie.

Trois caractères distinguent la volonté du testateur : c'est qu'en général, elle peut se satisfaire sans avoir la disposition de tous les biens; c'est que, dût-elle réclamer cette entière disposition, elle n'irait point jusqu'à porter un homme à se dépouiller de son vivant dans le but de l'assurer; c'est qu'enfin, pour que l'alternative d'un legs réduit par la loi ou d'une donation fort compromettante pût affaiblir l'activité des travailleurs et l'économie des propriétaires, de manière à neutraliser les avantages fiscaux du droit de déshérence, il faudrait que les legs fussent imposés de plus d'un cinquième.

Au cas de succession ab intestat, la volonté de l'homme diffère selon qu'il laisse des enfants légitimes, des enfants naturels, une femme, des ascendants, des frères et sœurs, des neveux et nièces, ou d'autres parents.

Laisse-t-il des enfants légitimes? il veut non-seulement les gratifier, leur assurer l'existence, mais encore les faire succéder à tous ses avantages sociaux; et cette volonté-là est si forte chez lui, il considère si bien ses enfants légitimes comme la continuation de lui-même, qu'un droit tant soit peu lourd, mis sur sa succession, suffirait, non, sans doute, pour suspendre son activité, mais pour motiver, de sa part, un acte entre vifs tout à fait préjudiciable au trésor. En ce cas l'intérêt même du fisc prescrirait de ne point taxer les successions de plus de trois pour cent.

L'homme laisse-t-il des enfants naturels? il veut, seulement, les établir dans la classe moyenne, et leur conférer, d'une manière viagère, les ressources de cette classe; mais à cet égard, sa volonté est forte, elle prend source dans sa tendresse paternelle, modifiée par l'opinion commune; et l'on doit croire qu'afin de donner à une telle volonté pleine satisfaction, il disposerait par des voies indirectes, il irait jusqu'à préférer ses enfants naturels à ses frères et sœurs, jusqu'à les faire concourir, par égale part, avec ses enfants légitimes ou ses ascendants.

Vis-à-vis de ses père, mère et autres aïeux, l'homme songe à leur assurer, par sa succession, des ressources

viagères, réglées, non sur les besoins de la classe moyenne, mais sur les dépenses de leur propre classe; envers eux, du reste, comme envers ses enfants, l'homme est mû par une intention ferme et précise, pour le succès de laquelle il userait, au besoin, de tous les moyens réels et fictifs en son pouvoir. Dans ces deux derniers cas, le devoir de l'état serait de faire régler par des arbitres la pension à accorder, soit à l'enfant, soit à l'ascendant, et, si cette pension excédait les ressources du défunt, d'abandonner celles-ci aux ayants droit.

Suppose-t-on, maintenant, l'homme en face de ses frères, sœurs, neveux et nièces, l'esprit qui le dirige apparaît tout autre : au lieu d'une volonté forte, absolue, au succès de laquelle des moyens, même fictifs, même chanceux, seraient employés, ce n'est plus, en général, qu'une intention assez insouciante, pour laquelle on ne compromettrait pas son propre sort par des actes détournés, et qui détermine seulement, du chef de l'homme, quelque travail et beaucoup d'économies. Afin de protéger, d'une part, ce travail et ces économies, d'autre part, les intérêts de l'état et des contribuables, et d'assurer, en dernière analyse, le plus grand essor de la richesse nationale, il conviendrait, nous le pensons, de soumettre les successions ainsi déférées ab intestat, au droit d'un cinquième déjà établi pour les successions testamentaires.

Faisons observer que tout parent, même le père, même le fils, qui aurait reçu un legs quelconque,

ou aurait été omis dans un testament général, serait privé du droit de réclamer aucune réserve ; car, suivant les principes posés plus haut, la propriété et ses attributs sont établis, non dans des vues de charité ou de courtoisie, mais uniquement en faveur des progrès de la richesse par le travail, et du travail par la satisfaction des penchants de l'homme. D'ailleurs, la fortune personnelle des parents ou d'autres causes fort légitimes ont pu motiver leur exclusion de l'hérédité.

Si la morale élevait ici la voix au nom des sentiments paternels et de la piété filiale, nous répondrions que la loi civile réglera les aliments que les parents se doivent entre eux ; et que la charge de ces aliments passera, de plein droit, à l'héritier du débiteur, ou, mieux encore, sera assurée au moyen d'un capital prélevé sur la succession.

Il nous reste à parler des oncles, des cousins et du conjoint : l'intérêt des oncles et des cousins est rarement dans les vues de celui qui travaille ou qui économise, et, s'il y entre, c'est par l'effet de l'amitié et non de la parenté ; en sorte que l'on peut dire qu'au premier cas, l'exclusion de ces collatéraux est sans inconvénients pour la fortune publique, et qu'au deuxième, elle ne saurait avoir plus de dangers que celle de ces amis précieux qu'il n'est pas donné à la loi de connaître et d'instituer.

Quant au conjoint que nos législations, fidèles aux traditions du moyen âge, croient devoir reléguer à la suite des collatéraux les plus lointains,

nous pensons au contraire qu'il doit figurer au premier rang. Est-il vrai que les héritiers ont d'autant plus de titres qu'ils ont dû fixer davantage les vues de leur auteur? est-il vrai que, de toutes les personnes auxquelles on s'intéresse et pour lesquelles on se fait économe et laborieux, après les enfants, après les père et mère, c'est l'épouse, c'est l'époux? Pourquoi donc ces derniers ne seraient-ils pas appelés à la succession ab intestat de leur conjoint, immédiatement après les enfants et les ascendants, et, sinon pour la pleine propriété, du moins pour un usufruit proportionné aux habitudes de leur classe; sinon d'une manière absolue, du moins sous les conditions du veuvage? Une telle déclaration de loi, franche et loyale, épargnerait à la vie des époux bien des incertitudes, bien des suggestions, bien des tourments; et tournerait au profit de la paix des familles, de l'ordre public, de la richesse nationale.

Telle est notre opinion sur les moyens de mettre en équilibre, en harmonie, le droit de transmission héréditaire et le droit de déshérence; c'est en donnant à l'un et à l'autre une pareille extention, de pareilles limites, que l'on peut, selon nous, imprimer le plus grand essort au travail et à la richesse.

Toutefois, qu'on s'en souvienne, nous n'avons tenu compte ici que des mobiles naturels des sociétés; et, à côté d'eux, il en est d'autres qui résultent des mœurs et de la constitution de chaque pays, qui échappent à nos vues toutes générales; mais n'en doivent pas moins fixer, au plus haut degré, l'atten-

tion d'un législateur. Ces derniers mobiles, soit qu'ils viennent en aide aux premiers, soit qu'ils les modifient, soit qu'ils s'exercent dans un champ à part, ne sauraient être oubliés sans qu'il en résultât, pour la richesse nationale, des suites analogues à celles indiquées plus haut; prenons un exemple.

L'esprit de famille est plus développé en Angleterre qu'en France. Là bas, on voit l'industriel expérimenté et enrichi, loin de faire comme chez nous, loin de se retirer, pour se reposer, à l'heure même où ses connaissances pratiques, ses capitaux, son crédit, son influence, le vaste développement de ses relations, lui permettent d'étendre ses affaires et d'accroître ses bénéfices, demeurer, au contraire, à la tête de sa maison; jadis, ouvrier de sa fortune, s'en faire, à présent, le piqueur, et, la verge à la main, distribuer les capitaux, dresser les machines, grouper les hommes, diriger, stimuler le tout; puis ne pas perdre un instant; après les instruments, soigner le marché; après l'intérieur, disposer le dehors; après le matériel, songer au moral; aussi ingénieux qu'il est actif, aussi probe qu'il est ingénieux, comprendre que, dans la lutte des rivalités commerciales, la bonne foi est la plus habile des ruses; puis unir au travail l'ordre et l'épargne; non content d'activer sa fortune par la puissance d'un feu bien nourri, la grossir encore par l'intérêt composé, sorte de mécanisme qui rend au foyer les produits du foyer; puis, enfin, se réjouir à la vue de son œuvre, à l'aspect de sa fortune qui

grandit selon les lois d'une progression géométrique, à l'idée de la hiérarchie nationale où il prend une belle place, et à la contemplation de ses aînés, objets de tant de labeurs, de ses aînés qui, riches de sa fortune, glorieux de son nom, pourront dire : voici notre ancêtre !

Eh bien ! que, méconnaissant l'esprit anglais, on lui impose, par hasard, un mode de succession séché au moule des règles générales ; un système qui ne tienne compte ni de ses vues aristocratiques, ni de ses idées sur le maintien des familles, ni de ses préférences politiques pour les fils aînés, ni, enfin, de la constitution anglaise qui a de si profondes racines dans les mœurs, qu'arriverait-il ? Oh ! le spectacle serait triste ; car, le ressort principal du plus beau mécanisme industriel venant à se briser, on verrait, par la désorganisation de tous les rouages, par la suspension des uns et le soulèvement des autres, par l'incertitude, la crainte, l'inertie, l'égoïsme, par le besoin du travail, la nécessité de vivre, le sentiment de la force et l'indignation d'un peuple en révolte, on verrait, disons-nous, quelque désastre pareil à une suspension de la propriété elle-même.

Veut-on connaître, à cette heure, les avantages fiscaux du droit de déshérence ? Celui-ci apparaîtra d'autant moins productif que le droit de transmission héréditaire aura lui-même reçu plus de développement, en vue des mobiles généraux et spéciaux que ce droit met en jeu au profit du travail

et de l'économie, ou par respect pour des préjugés populaires nés de l'habitude et de l'ignorance.

Mais, malheureuse la nation chez qui les préjugés privent l'état des ressources de la déshérence! Tandis que les mobiles signalés plus haut, ne réduisent ces ressources que pour le plus grand bien du travail et de la richesse nationale, les préjugés dépouillent l'état, surchargent les contribuables, et cela, sans compensation aucune; si ce n'est, comme nous l'avons dit, la douleur désespérée ou furieuse des collatéraux abusés, la joie insultante des heureux légataires, le découragement des spectateurs de ce scandale, le désordre dans les fortunes, et l'abjection chez les hommes. Les préjugés, dans le corps social, sont comme ces scories qui nagent sur les métaux en fusion, leur principe est vil, leur influence est délétère; seulement les scories se tiennent à la surface, l'homme les voit et les enlève, et les préjugés siégent au cœur de l'existence humaine, ils sont invisibles, ils sont longtemps indéracinables.

CHAPITRE III.

Du droit d'aubaine.

On nomme droit d'aubaine le droit en vertu duquel un souverain saisit l'héritage des étrangers morts sur son territoire, sans être naturalisés, et sans laisser d'enfants légitimes.

Le droit d'aubaine a sa première formule dans la

loi féodale qui portait : « Si aucun aubain, autrement appelé un avenu, est demeurant par an et jour dedans la châtellenie sans faire aveu de bourgeoisie, il est acquis serf au seigneur(1). » La dernière version de ce droit se trouve dans l'article 726 du Code civil français, ainsi conçu : « Un étranger n'est admis à succéder aux biens que son parent étranger ou français possède dans le territoire du royaume, que dans le cas et de la manière dont un Français succède à son parent possédant des biens dans le pays de cet étranger. »

L'existence du droit d'aubaine s'est unie à celle des douanes, à celle des armées, à celle des guerres industrielles et politiques, à tout ce qui a séparé et distingué les populations; elle fut un des anneaux de cette chaîne providentielle qui relia les familles en communes, d'abord, puis en provinces, puis en royaumes; afin de donner aux peuples ainsi placés sous des lois spéciales, des idées, des aptitudes, des mœurs propres, qui les individualisèrent et leur permirent de jouer chacune un rôle sur le théâtre de l'humanité.

Toutefois, pour motiver le droit d'aubaine, on disait, jadis, que c'est par grâce du souverain que les étrangers sont tolérés faire leur résidence en ses états; que le souverain, en leur permettant cette résidence, les prend en sa protection comme ses sujets; et l'on ajoutait que, libre d'empêcher les étran-

(1) Coutume de la baronnie de Châteauneuf, tit. 2, art. 20.

gers d'acquérir des héritages ou autres immeubles dans son territoire, le souverain doit aussi profiter de ces biens en cas de décès (1). Sous l'empire français, c'étaient d'autres motifs: on écoutait les haines nationales, on cédait aux jalousies et aux incitations de la rivalité, on invoquait enfin le droit de représailles.

Et la nature, impuissante à se faire comprendre des hommes, à s'en faire obéir, en leur parlant un langage vrai, utilisait ainsi, selon son habitude, leurs petites passions, au profit de ses grands desseins. La vanité de quelques-uns voulait-elle des motifs, la nature n'en manquait pas; celle-ci, à son tour, voulait-elle des résultats, les hommes la servaient à plaisir.

Cela posé, si l'on s'enquiert de la légitimité du droit d'aubaine, nous dirons de lui comme de tant d'autres choses : oui, il fut légitime au temps passé, et, dans les vues de la providence; mais il ne l'est plus de nos jours.

En vain on invoquerait, en faveur de ce droit, ses avantages financiers, nous répondrions que, productif autrefois, il ne saurait l'être beaucoup désormais; car, maintenant, chaque nation a ou peut avoir des intérêts majeurs engagés au dehors, et ceux-ci souffriraient, sans doute, par l'effet des vengeances de l'étranger.

En vain on présenterait encore ce même droit

(1) Ordonnance de Louis XIV du 9 novembre 1697.

comme un moyen de justes représailles; nous répliquerions, forts des principes généraux de l'économie politique, que, dans une civilisation avancée, les peuples gagnent plus par leur accord que par leur hostilité; et que les représailles, loin de préparer le pardon, éternisent la haine, en lui donnant un continuel aliment. Nous ajouterions même que l'abolition du droit d'aubaine, dût-elle n'offrir aucun retour direct, serait encore bien favorable au peuple qui l'aurait décrétée; car, en appelant à lui une foule d'étrangers qui consommeraient ses produits ou lui prêteraient le secours de leur talent, qui se pénétreraient de ses idées et de ses vues, se formeraient à ses habitudes, et même contracteraient chez lui des intérêts, des alliances, une telle mesure devrait rompre, tôt ou tard, les oppositions politiques les plus rebelles; et, jusqu'alors, ferait servir l'ennemi à la prospérité intérieure, tout en le divisant, l'affaiblissant et le démoralisant lui-même.

Quoi qu'il en soit, le droit d'aubaine achève sa mission : aboli en France depuis le 14 juillet 1819, il ne tardera point à disparaître, pour aller se faire inscrire, par l'histoire, au rang des institutions d'un autre âge. Et ainsi il arrivera, peu à peu, de toutes ces barrières destinées longtemps à étayer, façonner, coordonner les nations qui se développent, s'entr'aident, se groupent; ainsi il arrivera, jusqu'à l'heure de pleine liberté où il n'y aura plus qu'une grande fédération sous le vaste ciel qui embrasse l'Europe, l'Amérique et les Indes.

CHAPITRE IV.

Du droit d'épaves.

On nomme droit d'épaves le droit en vertu duquel un état s'approprie, en tout ou en partie, les épaves trouvées sur son territoire.

Le mot épave, à son tour, désigne tout objet sans maître ou abandonné; il comprend, dans son sens générique : 1° les épaves de mer, c'est-à-dire les biens naufragés ou jetés à la mer, et les produits de la mer elle-même, tels que corail, ambre, poissons à lard, soit qu'ils aient été tirés du fond des eaux, soit qu'on les ait pris sur les grèves; 2° les épaves de fleuve, c'est-à-dire les objets découverts aux bords ou dans le milieu des fleuves et rivières; 3° les épaves de terre, c'est-à-dire les objets trouvés sur terre, et, notamment, les choses perdues sur la voie publique, les bestiaux errants sans maître; 4° les objets assimilés aux épaves, c'est-à-dire les objets abandonnés de leur maître et non réclamés, tels que les immeubles restés vacants et les effets mobiliers délaissés aux bureaux des messageries publiques par terre et par eau, aux bureaux des douanes, à ceux des postes, aux greffes des tribunaux et aux prisons.

Le droit d'épaves est-il légitime? dans quelle mesure est-il légitime? Telles sont les deux questions que la matière soulève, et que les principes dévelop-

pés au chapitre précédent vont encore nous servir à résoudre.

Nous le savons, le but de la propriété, c'est d'encourager le développement des richesses, c'est de porter l'homme, par l'aspect de jouissances futures, soit à produire la richesse, soit à la conserver. S'il ne s'agissait d'exciter l'homme à l'économie, après l'avoir poussé au travail, rien n'obligerait nos législateurs à donner à la propriété une étendue sans bornes, et, par exemple, à laisser le droit de testament à celui qui n'est lui-même qu'héritier, et qui, peut-être, disposera de son patrimoine dans des vues toutes contraires aux vues de ses auteurs; rien non plus n'autoriserait à favoriser le possesseur de biens matériels plus que celui de biens immatériels, le maître d'un champ ou d'une vigne plus que l'auteur d'un ouvrage littéraire ou d'une invention en industrie; et, lorsqu'un droit temporaire est jugé suffire à l'encouragement de ces dernières valeurs, on ne pourrait, sans inconséquence, favoriser les premières d'un droit perpétuel. Une seule raison a pu motiver la durée, sans limite, de la propriété territoriale, quand les titres non moins légitimes de l'homme de lettres, de l'inventeur, sont soumis à un terme fort court: c'est que les livres et les découvertes, une fois créés, ne sauraient plus périr, ou, du moins, se conservent malgré leur auteur; tandis que les valeurs corporelles fuient au dehors, se consomment, si un durable et puissant intérêt n'invite leur maître à les garder.

Ces principes établis, les questions posées plus haut se transforment de la manière suivante : Est-il favorable à la richesse nationale, est-il favorable à la production ou a l'économie que les épaves appartiennent aux particuliers plutôt qu'à l'État? Quelle part les mêmes raisons commandent-elles de leur accorder ?

Les particuliers qui peuvent prétendre droit aux épaves sont : 1° les anciens propriétaires; 2° les inventeurs, c'est-à-dire les personnes qui, par des soins plus ou moins attentifs et un travail plus ou moins long, sont parvenues à découvrir les épaves et à s'en emparer.

Touchant les anciens propriétaires, nous distinguerons : ou la chose qu'ils revendiquent leur a été ravie par une force majeure, telle qu'un naufrage; ou elle leur est échappée par l'effet de leur négligence, de leur imprudence. Au premier cas, les règles d'une sage économie prescrivent d'accueillir, durant un certain temps, la demande des propriétaires; non seulement parce qu'en cela on obéit à l'équité qui ne permet point de refuser aux victimes d'un désastre ce qu'on a pu sauver de leurs biens; mais encore, vu que la perspective d'un dommage irréparable inviterait à la consommation toute personne en danger de perdre ses biens, et vu aussi que le commerce lui-même souffrirait certainement de l'aggravation des chances mauvaises liées à ses entreprises. Au deuxième cas, malgré les préférences que nos lois accordent aux

propriétaires, nous n'hésiterons point à dire que l'économie, non plus que la production, n'est intéressée à ce que celui qui, par négligence ou imprudence, a perdu son bien, puisse le recouvrer; car, parmi les raisons qui portent l'homme à l'économie, on ne saurait compter l'espoir de récupérer sa fortune après l'avoir compromise par sa faute; et il serait étrange, sans doute, qu'on pût regarder comme un encouragement au zèle conservateur la suppression même des peines de la négligence.

Quant aux personnes qui sont parvenues à découvrir des épaves et à s'en emparer, nous déciderons différemment, selon que celles-ci peuvent ou non se cacher, et qu'en ce dernier cas, elles ont ou n'ont point exigé un travail réel de leur inventeur.

Lorsque les épaves peuvent se soustraire aux regards, il importe à la richesse nationale qu'on donne beaucoup à l'inventeur, et parce qu'un système contraire engagerait celui-ci à céler sa découverte, ce qui, sans faire la part d'aucun droit, sans même profiter au fisc, serait nuisible au plus libre, au meilleur emploi des biens; et parce que la loi se compromet chaque fois qu'elle a des prescriptions qui s'éludent avec facilité. Si donc de telles épaves ont été retrouvées sur terre ou sur mer, au fond des eaux ou sur les rivages, on doit prescrire de les déposer en lieu sûr; et, après le temps nécessaire pour les réclamations des personnes qui les auraient

perdues par cas fortuit ou force majeure, les rendre aux inventeurs eux-mêmes. Que les profits de la conservation restent à ceux qui ont su et voulu conserver; ainsi l'exigent le maintien de la richesse et l'intérêt même des anciens propriétaires.

Lorsque, par l'effet de leur nature ou de circonstances diverses, les épaves ne peuvent se cacher aisément, et qu'elles ont aussi commandé certains soins, certains sacrifices à leur inventeur, le maintien de la richesse veut encore que celui-ci puisse réclamer l'objet de sa découverte, ou du moins l'indemnité des avances et le prix des travaux qu'il a dû faire pour l'obtenir. Mais quand des épaves non susceptibles d'échapper à l'œil du pouvoir ont été, en outre, obtenues sans peines et sans préjudice; quand, par exemple, un fonds de terre se trouve abandonné de son maître faute de rendre des profits qui compensent ses charges; quand des marchandises déposées aux bureaux des douanes, des postes, des messageries, etc. y ont passé le temps moral nécessaire pour constituer la négligence ou le délaissement; alors, il est constant que la richesse n'est point intéressée à ce qu'aucune part des épaves soit restituée à leur ancien maître ou à tout autre; et qu'il y a lieu de les attribuer, en entier, au domaine de l'état.

C'est, en effet, une règle générale qu'au défaut de titres privés justement acquis, il n'y a plus de droits que ceux du corps de la nation. En matière d'épaves, chaque particulier est, vis-à-vis de l'état,

comme un demandeur à qui incombe la charge de justifier ses réclamations, soit par des écrits, soit par des faits conformes au vœu de la loi; tout gouvernement qui l'oublierait méconnaîtrait le principe de la propriété.

Sur la deuxième question, notre sentiment est que l'état doit, pour servir le progrès de la richesse, accorder aux propriétaires placés dans les circonstances favorables énoncées plus haut, et munis, d'ailleurs, d'un titre régulier, la totalité de ce qui leur appartient; à charge, par eux, de rembourser seulement les frais du sauvetage et autres légitimes.

Que le lot de l'inventeur, dans une épave, doit se régler, d'une part, sur les moyens qu'avait celui-ci de céler cette épave; de l'autre, sur les travaux et dépenses qu'il à dû faire pour l'obtenir. En effet, plus il est facile, plus il est avantageux pour l'inventeur de cacher sa découverte, et plus il faut payer cher le sacrifice que l'on réclame de lui, à moins de méconnaître la nature intéressée de l'homme, et de paralyser l'action de la loi; pareillement, plus les peines, plus les frais de découverte sont considérables, et plus aussi on doit accorder à ceux qui les ont subis une forte indemnité, sous peine de voir s'affaiblir ce zèle précieux qui vient, après les désastres divers, sauver les biens et souvent la vie de victimes infortunées.

Ici, du reste, s'arrêtent nos investigations; si l'on nous demande quelle est la meilleure classification

des épaves, et comment elles doivent se répartir selon leurs divers genres, nous répondrons que ces questions sortent du cercle de nos principes généraux, et nous nous garderons de les résoudre : ces questions, en effet, exigent la connaissance des mœurs locales ; elles sont toutes d'application, toutes de pratique ; et leur solution, dès lors, ne peut être que particulière à tel pays, à telle époque. Une science de principes généraux qui ne se tiendrait pas rigoureusement dans le domaine des faits généraux, compromettrait sa dignité, en s'attirant les démentis de l'observation, de l'expérience et du bon sens local.

CHAPITRE V.

Du droit d'acquisition.

Importe-t-il que l'égalité civile des citoyens soit consacrée par les lois ? Cette égalité a-t-elle pour effet d'éclairer chacun sur les suites de ses propres actes, d'établir ainsi la confiance, de faciliter les transactions, d'améliorer la distribution des capitaux, enfin, de pousser au développement des richesses ? oui ; reconnaissons donc que l'état lui-même, en tant qu'il acquiert ou possède dans l'espoir d'un profit, d'un revenu commercial ; en tant qu'il joue le rôle de simple particulier, doit être soumis à la loi commune.

Le droit d'acquérir, à titre onéreux ou gratuit et dans un intérêt privé, ne saurait, d'ailleurs, être

étendu ou restreint, pour l'état, sans des inconvénients réels. Etendu, il consacrerait un privilége d'autant plus dangereux et alarmant que l'état est plus fort, et, parfois, plus volontaire; restreint, il nuirait à une personne morale et collective, aussi précieuse que les existences corporelles et individuelles. Non, sans doute, on ne saurait dire que, maître d'un vaste pouvoir, le souverain voudra l'exercer en dépit de l'opinion; non, sans doute, nous ne sommes plus aux temps où l'état, seul grand capitaliste, pouvait seul aborder certaines industries, certaines entreprises d'utilité générale; ils sont même passés ces jours de prodigue et dévote mémoire où des ministres dilapidateurs et repentants s'infligeaient, comme pénitence, au moment de la mort, un don, un legs à l'état (1). Mais, d'une part, n'est-il pas vrai qu'aujourd'hui la légalité est, contre les reproches de l'opinion, un puissant égide; et qu'à l'abri d'une loi complaisante, l'homme préposé à la gestion de la fortune publique administre souvent avec une rigueur extrême; cet homme étant dominé, à la fois, par l'envie de montrer son zèle, par le plaisir d'exercer le pouvoir, et par l'instinct de tout travailleur à assurer le succès de son œuvre? N'est-il pas vrai, d'autre part, que, sans supposer à l'état le monopole des grands capitaux, et sans ressusciter les cardinaux-minis-

(1) On sait que le cardinal Mazarin choisit, pour héritier, le roi de France; et que le cardinal de Richelieu légua à Louis XIV son propre palais, aujourd'hui le Palais-Royal.

tres, il importe encore au public que l'état puisse librement acheter certaines choses offertes à bas prix, ou accueillir les dons du patriotisme; surtout, quand l'expérience vient prouver que, si, par enthousiasme imprudent, par haine, par gloire, quelqu'un dépouille ses héritiers, ou se dépouille lui-même au profit de la nation, celle-ci, dans sa loyauté, repousse de telles faveurs, comme le ferait tout honnête citoyen.

Voilà pour le droit d'acquisition, lorsqu'il tend à accroître le domaine de l'état, c'est-à-dire les forêts, les châteaux, les mines, les manufactures, les fermes ou autres objets placés dans le commerce, et possédés par l'état en vue d'un simple revenu. Mais ce droit mérite bien plus de faveur quand il a en vue le domaine public proprement dit, c'est-à-dire les biens qui s'appliquent immédiatement aux usages communs, tels que les routes, les rivières navigables, les ports de mer; ou à divers services publics, tels que le matériel de l'armée et les édifices servant aux administrations.

Si, en effet, l'intérêt général est préférable à l'intérêt privé; et si, afin de pourvoir aux exigences du premier, il n'est, au défaut de libre consentement, que des mesures coercitives; si l'on peut cependant adoucir de pareilles mesures, en les soumettant à des formes légales; on est tenu de reconnaître au gouvernement, lorsqu'il stipule pour l'intérêt public, un pouvoir exceptionnel; à charge d'exercer celui-ci sous l'empire de règles sévères,

qui, tout en permettant de contraindre la volonté des particuliers, garantissent du moins leur fortune : après avoir établi qu'au défaut de consentement de la part du propriétaire, ou s'il portait son bien à un prix trop élevé, on aurait recours à l'expropriation, ces règles diraient comment on doit constater l'utilité publique d'un ouvrage, d'un service, et déterminer ensuite les choses nécessaires pour l'exécution de cet ouvrage, de ce service ; elles confieraient à des experts impartiaux et indépendants le soin de régler l'indemnité due aux personnes dépossédées ; elles laisseraient enfin aux juges ordinaires le soin d'apprécier les difficultés diverses, et de prononcer l'expropriation, après avoir vérifié l'accomplissement des prescriptions légales. Quant aux détails de ces diverses mesures, les mêmes règles tiendraient compte nécessairement de l'état du pays, de la nature des objets réclamés et de l'urgence des besoins : ainsi, elles ne permettraient souvent de prononcer l'expropriation qu'après le payement de l'indemnité ; elles soumettraient à des formes différentes l'occupation des immeubles, celle des meubles, celle des propriétés intellectuelles, telles que papiers, mémoires, cartes et plans ; elles prescriraient, touchant les réquisitions de denrées en cas d'urgence, des moyens expéditifs et pour la répartition entre les habitants d'une même commune, et pour le jugement des réclamations individuelles, et pour les voies de contrainte, et pour la fixation ou le payement de l'indemnité.

Il est, toutefois, utile d'observer que les règles dont il s'agit, en tant surtout qu'elles accordent une indemnité aux particuliers que l'état dépossède, comprennent tous les genres de sacrifices, et ne sauraient, sans une violation flagrante du droit de propriété, priver du bénéfice de leurs dispositions tel ou tel citoyen, sous quelque prétexte que ce fût, s'agit-il même du service le plus indispensable au salut de la patrie, du service militaire.

Oui, tout membre d'une société doit la défendre; oui, tout homme doit à son pays le service de son bras et de sa valeur; oui, la patrie en danger ne peut pas toujours payer au soldat une indemnité préalable; oui, celui-là mériterait flétrissure qui, au jour du péril, réclamerait son salaire avant de marcher; oui, enfin, le don des éclatantes victoires n'est réservé qu'aux nobles courages, et la postérité garde l'apothéose pour la belle âme qui s'envole pure dans son patriotisme.... Mais autre est le service de l'homme, autre est le prix de ce service; et, quand le premier ne peut s'éluder sans crime, le second, hors les cas urgents, ne peut se refuser sans illégale, inutile et odieuse exaction.

Illégale, disons-nous, car, lorsqu'il est reconnu que toute violation de propriété, si légère qu'elle semble, si juste qu'en soit la cause, réclame, nécessite une indemnité; lorsque ce principe est passé en droit, en pratique, et se retrouve dans la constitution même de l'état; lorsqu'au reste, de toutes les propriétés de l'homme, la plus incontestable, la

plus sainte est certainement le libre usage de ses forces physiques et intellectuelles, il est évident que l'état qui usurpe cet usage sans en payer le prix, se joue des plus saints devoirs.

Inutile, disons-nous encore; eh! qui ne voit que la somme refusée au conscrit n'est point une économie pour la nation? L'économie consisterait à omettre le service qui rend la conscription nécessaire; mais, ce service résolu, il n'y aurait ni économie, ni utilité à charger de leurs frais les seuls conscrits plutôt que la masse des citoyens; il n'y aurait là qu'injustice.

Odieuse, ajoutons-nous, odieuse l'exaction commise! Le principe de l'impôt est clair: il prescrit de faire payer toute dépense par ceux qui la réclament; il veut qu'on impose les frais de défense intérieure et extérieure sur l'ensemble des citoyens, et sur chacun de ceux-ci en raison de son intérêt au maintien de l'ordre public. La conscription procède d'une autre manière: elle lève ses taxes non sur tous les citoyens, mais sur quelques personnes; non sur chacun d'après une juste proportion, mais sur les plus pauvres comme sur les plus riches; non en temps ordinaire, mais lorsque l'homme subit déjà une charge douloureuse par le seul effet de la loi qui s'empare de lui, et lui fait souscrire un marché de sang contraire à sa volonté.

C'est quand on demande à une famille l'effort du plus grand dévouement, quand on lui enlève le plus utile de ses membres, le plus fort, le plus coura-

geux, le plus aimant, le plus beau; celui sur lequel se confondent, en retour des élans de sa jeune âme, et les baisers de sa mère, et les espérances paternelles; au sein duquel fermente et vers lequel afflue, comme en un saint asile, tout ce qu'il y a de bons sentiments chez l'homme dans notre siècle d'égoïsme; c'est alors que vient l'impôt déloyal s'appesantir sur cette famille, et lui ravir sa mince indemnité!... Double sacrifice : sacrifice de sang, sacrifice de numéraire; l'un douloureux, l'autre illégitime; celui-ci, à la suite du premier, pour asséner un nouveau coup à la pauvre femme qui pleure au seuil de sa porte, et à l'homme qui pense sans le dire : « Mon enfant, adieu! tu ne me reverras plus. » Quel encouragement au patriotisme! quel respect pour la dignité humaine! quelle connaissance profonde des lois de la morale!

Gens de là-haut, vous estimez donc bien le peuple, puisque vous croyez que plus vous êtes injustes et plus il est vertueux? N'est-ce pas que quelques mille francs, versés à de pauvres familles, humilieraient bien des nobles cœurs; et que l'argent, dans votre poche, est beaucoup mieux placé? N'est-ce pas qu'au défaut du travail de leur fils, l'amour de la gloire nourrit les vieux parents? N'est-ce pas que tout est rose dans l'imagination de ceux-ci quand vous leur dites : Il reviendra avec la croix? — Il reviendra! d'abord la chose n'est pas certaine, surtout si on le met dans le cas de mériter la croix. Qu'il revienne, pourtant, le voilà!... le voilà, lui,

après sept ans passés aux enseignements paternels du troupier à chevrons, et sous les soins de l'étrangère expérimentée; le voilà! il arrive!... Oh! à sa vue, le père est content; toutefois l'âge et une longue misère ont affaissé son corps, allangui son âme; et il y a, ici, de la tristesse autant que du bonheur. La pauvre mère, à son tour, verse des larmes de pure joie, lorsqu'on lui dit que ce beau militaire est son fils; eh bien! encore, aux paroles qui ne tardent point à rencontrer ses oreilles, elle éloigne la jeune fille qui s'approche, elle rougit de son propre enfant.

Lecteur, excusez-moi; je cède à l'entraînement d'une idée... Mais si ce spectacle ne vous frappe pas aussi, si vous ne pensez pas que de tels maux, tombant par privilége sur certaines familles, devraient au moins leur valoir une indemnité, alors que celle-ci serait des plus légitimes, des plus secourables, et, mieux, ne priverait pas la nation d'une seule obole, ne ferait, au contraire, que substituer l'ordre à l'irrégularité dans l'assiette des charges publiques; si, enfin, la conscription, vue comme impôt, vous semble juste ou utile, lecteur, fermez ce livre, vous ne m'avez pas compris. Et moi je dirai, en songeant à la Providence, à ses vues secrètes, à ses moyens, à ses remèdes habituels : « Il faut que l'avenir nous réserve encore des guerres cruelles; car Dieu ferme les yeux des peuples sur la nature des abus, sur l'étendue des sacrifices, lorsqu'il les mène à de grands travaux que leur intérêt éclairé repousserait! »

CHAPITRE VI.

Du droit d'accession.

Puisque l'État est habile à se rendre propriétaire, évidemment il possède toute aptitude quant au droit d'accession, ce principal attribut de la propriété (1); aussi n'avons-nous point en vue d'examiner un tel principe; notre but est plus large, il est de rechercher, dans les causes du progrès de la richesse nationale, les conditions de légitimité du droit d'accession lui-même. Essayons donc de remplir cette tâche autant que le permet la nature de notre travail, et en basant nos développements sur l'état actuel de la législation.

(1) Le droit d'accession se lie non-seulement au domaine de l'État, mais encore au domaine public proprement dit; il est, en effet, plusieurs parties de ce domaine qui permettent plus ou moins l'exercice du droit d'accession. Ainsi, les fleuves, les rivières navigables ou flottables, et les bras, assimilés à ces cours d'eau, offrent un produit à l'État, non-seulement dans la possession des îles qui se forment, mais encore dans l'exercice ou l'amodiation de la pêche; ainsi, sur diverses routes dépendantes du domaine public, il peut exister des arbres dont l'État retire un produit avantageux; ainsi encore, les remparts et les fossés de plusieurs places de guerre sont susceptibles de culture. Mais il ne faut point considérer comme dérivant du droit d'accession, les droits de bacs et bateaux de passage, ceux de navigation sur les cours d'eau du domaine public, ceux de péage sur les ponts et les routes dépendant du même domaine; en effet, de telles ressources, malgré leur dénomination, ont tous les caractères de l'impôt, puisqu'elles sont le prix de services publics, et ne peuvent, dès lors, être légitimes qu'autant que leur somme totale n'excède pas les frais de ces services, qu'autant qu'elles sont fournies par chacun en raison de la part qu'il réclame dans les mêmes services.

La loi civile définit le droit d'accession : un droit en vertu duquel le maître d'une chose s'approprie tout ce qu'elle produit et tout ce qui s'y unit accessoirement d'une manière naturelle ou artificielle. Suivant la loi civile, le propriétaire acquiert par accession les fruits naturels, industriels et civils. Les fruits naturels, savoir : ceux que la terre offre à l'homme sans être sollicitée par la culture, et notamment, les arbres des forêts, l'herbe des prairies, la laine, le lait et le croît des animaux; les fruits industriels, savoir : ceux que l'homme obtient de la terre par la culture, les moissons, par exemple, les légumes, les raisins; les fruits civils, savoir : ceux qui prennent leur existence dans les contrats établis ou maintenus par le droit civil, tels que les baux à ferme ou à loyer, les prêts à intérêt, les constitutions de rente.

Suivant la même loi, le propriétaire acquiert encore par accession : d'une part, ce qui s'unit à ses immeubles, à titre de plantation et de construction, en vertu du principe que la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous; à titre d'alluvion et d'atterrissement, en vertu du principe que le riverain d'un fleuve ou d'une rivière doit être indemnisé des inconvénients que lui cause le voisinage de l'eau; ou, à titre d'occupation, en vertu du principe que les animaux sauvages tels que pigeons, lapins, poissons, passent dans le domaine privé lorsqu'ils prennent les habitudes d'un colombier, d'une garenne ou d'un étang. Il acquiert, d'autre

part, ce qui devient l'accessoire de ses effets mobiliers, par adjonction, c'est-à-dire par la réunion involontaire de deux choses appartenant à différents maîtres; par spécification, c'est-à-dire par la confection d'une statue, d'un tableau ou autre espèce nouvelle avec la matière d'autrui; enfin, par commixtion, c'est-à-dire par le mélange de plusieurs matières venant de divers propriétaires.

A voir la première partie de cette nomenclature, on croirait vraiment que nos lois civiles modernes furent rédigées sous l'influence économique des physiocrates. Quoi! de nos jours, et dans la partie la plus usuelle de notre législation, on pose encore en principe que la terre est la source de tous les produits! Quoi! l'on proclame que les fruits naturels, industriels et civils comprennent tous les résultats de la production; et l'on désigne, en même temps, par fruits naturels, les produits spontanés de la terre et des animaux; par fruits industriels, ceux qui s'obtiennent du travail, toujours au moyen de la terre; par fruits civils, les loyers des maisons, les prix des baux à ferme, les intérêts des sommes exigibles, et les arrérages des rentes!

Mais, de grâce, que deviennent, alors, les autres agents naturels et les capitaux eux-mêmes? Que deviennent, d'une part, les produits du savant, de l'artiste; et, d'autre part, ceux du manufacturier, du commerçant? Oh! nous ne sommes plus étonnés si les anciens, et les modernes qui les imitèrent, protégeaient si peu l'exercice des facultés de

l'homme, le libre usage des forces physiques, le talent de l'artiste, le génie de l'inventeur; ces gens-là ne possédaient rien, ne pouvaient jouir de rien; la nature, pensait-on, leur avait refusé les biens et les produits dont elle est si libérale envers les propriétaires fonciers.

Une conséquence du même principe était l'oppression de l'industrie manufacturière et commerciale : on niait sa vertu productive, comme celle du génie; on lui refusait sa récompense, comme au génie ; et l'on croyait avoir beaucoup fait pour elle, quand, selon le vœu des physiocrates et la pratique des Romains, on avait tenu compte aux industriels de leurs déboursés. Système admirable, vraiment admirable, pour ruiner l'industrie, pour la faire tomber aux mains des esclaves et des serfs, pour combler quelques patriciens de richesses enivrantes, pour détruire chez ces hommes le sentiment et le courage; jusqu'au jour où l'écume qui se gaudit à la surface d'une société en fermentation, sera jetée à bas par le vent du nord ou par la force même dont son orgueilleuse paresse exploite les élans.

Toutefois, chose étrange, après avoir, par sa définition des fruits naturels et industriels, restreint les agents productifs et les produits en deçà de toute limite sensée, la loi découvre, dans les fruits civils, toute une classe de richesses nouvelles. Qu'est-ce donc que le loyer d'un domaine? qu'est-ce que l'intérêt d'une somme prêtée?—Une création distincte,

un accroissement de la fortune nationale? Non, sans doute; car ce loyer, cet intérêt, ayant pris naissance dans un contrat, il faudrait dire alors, nonobstant la nature des choses, que le simple consentement de l'homme possède une vertu productive. Le prix d'un bail, l'intérêt d'un prêt, loin de figurer au rang des produits, ne sont et ne peuvent être que des valeurs préexistantes remises à un propriétaire, à un capitaliste, en retour des avantages directs de certain domaine, de certain capital.

Si toutes ces erreurs n'étaient que dans des théories scientifiques, à la bonne heure, on s'en consolerait; déjà même la science du droit, d'accord avec l'économie sociale, en aurait fait justice. Mais elles vivent, ces erreurs, elles vivent, elles portent leurs fruits, elles sont restées dans les lois journellement invoquées et pratiquées : après avoir, durant plusieurs siècles d'épreuves et de ténèbres, consacré l'ilotisme de la science et du génie; jeté, nourri, dans le corps social, des principes offensants pour la majeure partie des hommes; altéré les opinions, les sentiments, les mœurs; affaibli la sagesse et l'humanité chez les uns, la dignité et le courage chez les autres; promené des mirages devant eux, pour les assujettir aux plus pesants fardeaux; enfin traîné, en aveugles, les peuples dans les voies de la richesse et du développement social; voilà que ces erreurs travaillent encore à jeter des piéges sur les pas de la civilisation, au jour même où, forte de l'harmonie de ses éléments, reposée de ses longues

courses en Afrique, en Asie, en Grèce, à Rome, à Constantinople, aux villes libres de l'Allemagne et de l'Italie, elle est déjà remontée sur son char radieux, et recommence son tour du globe par la France, l'Angleterre et les États-Unis. Tant la pratique et l'effet des mauvais principes survivent longtemps à la destruction de ces principes par les efforts de la science! Tant c'est chose grave que de fonder des institutions! Tant est haute et délicate, après l'œuvre de l'économiste qui découvre et signale les lois de la nature, la mission de l'homme d'état qui examine jusqu'aux moindres données de la science, pour les mettre en regard de la société qu'il gouverne, et les modifier selon les besoins et les mœurs, en leur donnant force légale!

Comment donc assurer au droit d'accession ses légitimes limites, en tant qu'il recueille les fruits de chaque chose? Il faut, selon nous, considérer comme fruit tout produit, c'est-à-dire toute valeur distincte ou non distincte, matérielle ou immatérielle, qui naît et renaît d'une chose, soit périodiquement, soit à des époques indéterminées, soit même par un progrès continu et insensible; il faut comprendre, sous la dénomination de fruits naturels, tous les produits des agents naturels; sous celle de fruits industriels, tous les fruits des capitaux (1); il faut, quant aux fruits civils, faire ren-

(1) *Voyez* plus haut, page 30, la définition que nous avons donnée des capitaux et des agents naturels.

trer ces illusions dans le néant d'où l'erreur législative les a tirées; il faut, surtout, ne reconnaître, au droit d'accession, d'autres bornes que celles imposées, dans l'intérêt social, par les règles tracées au chapitre précédent. Telle est, en effet, la forme rationnelle du droit d'accession, la forme qui assied le droit de propriété, ce grand palladium du commun bien-être et de la paix publique, sur ses bases les plus larges, les plus solides.

CHAPITRE VII.

Des droits de douane (1).

Les droits qui font l'objet des chapitres précédents, naissent de la nature même des choses, c'est-à-dire de la position de l'État vis-à-vis des citoyens, vis-à-vis de l'étranger; les douanes et autres droits dont il nous reste à parler reposent, au contraire, sur des raisons d'ordre public plus ou moins permanentes, plus ou moins justes.

En effet, naguère encore, on jugeait les douanes plus utiles par les secours qu'elles offrent à l'industrie nationale que par les sommes considérables qu'elles rapportent à l'État; ce qui le prouve, c'est que souvent, pour rendre ces secours efficaces,

(1) On nomme *douane* une institution qui a pour objet soit de procurer des fonds au trésor public, soit d'aider l'industrie nationale par des prohibitions, des taxes et des primes, établies à l'entrée de diverses marchandises sur le territoire de l'État, ou à leur sortie.

on a sacrifié les intérêts mêmes du trésor, soit en substituant à l'impôt la prohibition absolue, soit en favorisant par des primes l'entrée et la sortie de certains objets. Une semblable opinion dérivait du système mercantile, alors généralement admis : d'après ce système, le numéraire est le signe des richesses; les biens, quels qu'ils soient, n'ont de valeur qu'autant qu'ils sont représentés par des métaux précieux; et, cette dernière idée remplaçant la première, on se dit que la richesse c'est l'argent; l'argent devient, pour toute nation, un objet d'envie et de sacrifices. Aider à la sortie des produits indigènes, restreindre l'entrée des marchandises étrangères, obtenir ainsi une balance payée en numéraire, tel est, dès lors, l'esprit du système mercantile aussi bien que l'objet des douanes; celles-ci apparaissent comme l'inspiration première et le moyen nécessaire de ce système (1).

Cela posé, il est évident que la grande question, en matière de douanes, est de savoir si elles intéressent la société; et que l'importance sociale de cette institution résulte de l'importance du système mercantile. Pour juger du mérite des premières, il faut donc apprécier ce dernier système; essayons!

(1) Le système mercantile considérait aussi comme un avantage l'importation des matières premières de l'industrie; mais, par là, loin de déroger à son principe, il en servait l'application; vu que ces matières, en alimentant le travail, en multipliant les produits de l'industrie, devaient amener ultérieurement des balances favorables.

En principe, le système mercantile est bien erroné, sans doute, et bien nuisible ; il est difficile de concevoir comment, à une époque récente, tant d'hommes, tant de peuples ont pu ne pas voir que la monnaie est l'intermédiaire des échanges, et tient de cet emploi tous ses mérites ; que des richesses plus considérables, amenant des transactions plus nombreuses, nécessitent sans doute un moyen d'échange plus étendu, mais qu'il n'existe ni égalité, ni rapport constant, entre la valeur de ce moyen et la fortune nationale (1); que, bien plus, une monnaie qui dépasse certaines limites ne peut rester en un pays sans se déprécier, et sans appauvrir ses possesseurs ; qu'enfin, du moment où il n'est pas de rapport fixe entre le numéraire et les richesses nationales, et où la surabondance du numéraire, loin de profiter, doit être préjudiciable, on a tort de croire que la richesse d'un pays se mesure par l'or et l'argent qu'il possède, et qu'une balance commerciale, payée en ces métaux, doit être l'objet continuel des efforts des gouvernements. Non, le système mercantile, vu dans son principe, n'est point soutenable ; il est basé sur des erreurs certaines ; il appelle de nombreuses pertes (2) !

(1) Les mêmes pièces de monnaie servent souvent à plusieurs échanges par jour; la majeure partie des richesses nationales n'est pas vendue une fois dans une année ; comment donc la somme de la monnaie serait-elle l'équivalent de la somme des richesses ?

(2) Pour combattre le système mercantile, on a dit encore qu'il invitait les particuliers à importer de l'argent, dussent-ils ne l'obtenir qu'en vendant à perte. Cette objection nous semble

Mais les doctrines du système mercantile, fussent-elles aussi vraies qu'elles sont fausses, aussi profitables qu'elles sont onéreuses, garderaient toujours un vice radical ; car elles ne peuvent s'appliquer.

L'idée première vers laquelle gravitent toutes ces doctrines, c'est que les sociétés qui aspirent à un progrès constant doivent s'assurer une balance constamment favorable ; or, pour obtenir cette balance, dût-on mettre en jeu tous les moyens connus et possibles, le résultat serait illusoire. En effet, si, comme nous le démontrerons aux chapitres II et III du titre suivant, quelque élevée que soit, en un pays, la somme nominale ou le mérite intrinsèque du numéraire, la valeur réelle totale de celui-ci est toujours réglée par l'état des besoins, qui se déterminent, eux-mêmes, par l'étendue, le nombre et la nature des transactions ; si la surabondance du numéraire ne peut, dès lors, avoir pour effet que de réduire, dans le commerce local, la valeur échangeable des pièces qui le composent ; si, d'autre

injuste et nous ne la répéterons point : sans doute, le système qui nous occupe s'attache, surtout, aux importations de numéraire ; sans doute, celles-ci peuvent résulter de marchés préjudiciables aux particuliers ; mais, loin de pouvoir dire que ce système fait appel à de semblables marchés, on doit reconnaître qu'il compte sur l'intérêt particulier pour les prévenir, et qu'il sollicite des balances favorables, malgré eux, et non pour eux. D'ailleurs, de mauvais marchés nuiraient, essentiellement, à la production nationale et aux balances ultérieures. Comment croire, dès lors, qu'un système qui, en vue de cette production et de ces balances, provoque l'entrée des matières premières, veuille jamais favoriser des transactions ruineuses !

part, la dépréciation d'un objet quelconque, opérée en certain lieu, le fait fuir d'autant plus vite, qu'il est d'un plus facile transport; et si, enfin, de toutes les marchandises, la plus commode à transporter, c'est le numéraire; il faut reconnaître que, les besoins d'un pays une fois satisfaits, on aura beau vouloir lui ménager toujours des balances favorables, et assurer celles-ci par des prohibitions ou des peines, les plus belles apparences ne serviront qu'à accréditer un mensonge, les plus dures entraves qu'à favoriser un commerce interlope; et, ainsi, les essais, les efforts du système mercantile aboutiront à la contrebande.

La contrebande, voilà, disons-nous, l'effet véritable, nécessaire du système mercantile; voilà donc aussi la conséquence des douanes; bien plus, à ces mauvais résultats, il faut en ajouter d'autres encore, ceux attachés aux droits et prohibitions, nécessaires apanages des institutions qui nous occupent; car il n'existe guère d'impôt plus onéreux que ces droits, ces prohibitions (1).

Lorsqu'une taxe ordinaire frappe certaine marchandise, sans doute elle en réduit la demande, sans doute le consommateur se rejette, alors, sur des produits qu'il négligeait auparavant; et c'est là un

(1) Nous assimilons, ici, la prohibition au droit; car il est reconnu qu'en matière de douane, toute prohibition équivaut à un droit réglé sur la prime que demanderait un assureur pour assumer toutes les conséquences de la violation de la loi; à cela près, qu'au premier cas, c'est l'État qui profite des sommes payées, et qu'au deuxième, c'est le contrebandier.

mal pour le trésor et pour les citoyens; le premier ressent un déficit, les autres sont privés de l'objet de leur préférence; deux causes, toutefois, adoucissent ces résultats : le trésor s'indemnise par l'effet des taxes qui grèvent d'ordinaire le nouvel objet de la demande, et les citoyens eux-mêmes s'irritent peu d'une privation dont la juste mesure échappe à leur esprit. Lorsque, au contraire, il s'agit d'un droit de douane, les choses que ce droit vient d'atteindre sont remplacées généralement par des produits indigènes de même nature et exempts d'impôts; en sorte que l'état éprouve un déficit considérable sans compensation réelle, et que les particuliers souffrent d'immenses pertes, dont ils peuvent découvrir, et même évaluer l'improductive étendue (1). Bien loin qu'il y ait là un intérêt pour la société, une excuse, un motif d'existence pour les douanes et le système mercantile, la raison,

(1) Pour connaître la valeur approximative des pertes causées par les droits de douanes, il faudrait avoir des tableaux statistiques indiquant, pour chaque pays, 1° la consommation en marchandises de diverses natures fabriquées à l'intérieur; 2° le prix moyen de ces marchandises, soit qu'on les demande à l'industrie indigène, soit qu'on les fasse venir du dehors à la faveur d'un libre commerce. Ces tableaux établis, il suffirait de chercher, pour chaque denrée, l'excédant du prix des provenances de l'intérieur, et de multiplier cet excédant par la somme des consommations. En admettant qu'un tel calcul appliqué à certaines marchandises donnât des résultats trop forts, vu que la demande supérieure faite à l'étranger y causerait une hausse de prix, cette surévaluation serait encore loin de compenser le dommage ressenti par nombre de personnes, forcées de renoncer à l'objet de leurs prédilections par suite du droit qui l'atteint.

se sent humiliée de voir pareils sacrifices jetés au-devant de théories erronées, ruineuses et, de plus, inapplicables.

Cependant, si, perdant de vue les principes, on s'arrête aux actes plutôt qu'aux volontés; si l'on étudie les circonstances qui dictèrent ces actes, et les résultats qui les suivirent; si l'esprit se reporte, de la faiblesse humaine, vers la sagesse divine, on songera que, dans les œuvres de Dieu, toute chose est proportionnée à ses fins, et qu'il n'est pas possible qu'une institution comme les douanes se soit posée uniquement pour verser du numéraire au trésor public; on se dira que les douanes ont, non-seulement des taxes, mais encore des prohibitions, et que leurs derniers développements datent d'une époque récente où elles n'étaient point indispensables comme impôt; on supposera que, derrière et à l'abri du système mercantile, un grand but s'est accompli; et l'on verra enfin que Dieu, ayant ouvert à l'homme des voies progressives, mais périlleuses, où le sentiment de ses intérêts ne l'eût jamais conduit, les a ornées d'illusions de plus en plus savantes, à mesure que les esprits acquéraient plus de portée, réclamaient plus de ménagements. Et, en effet, le système mercantile ne fut point conçu *à priori*, les institutions qu'il soutient ne reposent point sur des règles préétablies; ce systéme fut, au contraire, appliqué d'abord, puis formulé et modifié sous l'empire des faits existants.

Rappelons-nous ce qui a été dit touchant la mi-

sère et les graves douleurs de l'Europe aux premiers pas de la centralisation ; rappelons-nous comment les rois durent utiliser les maux de la conquête et les préjugés religieux, en vue d'obtenir des ressources ; songeons que les centres, pour se grossir, avaient énormément absorbé, et réclamaient plus encore depuis qu'ils s'étaient grossis ; observons, enfin, que les seuls frais de perception dévoraient les trois quarts de l'impôt réel, sans compter d'autres charges auxquelles se mêlaient le meurtre, le viol, l'incendie ; et nous jugerons, alors, des embarras financiers qui pressaient la société de cette époque.

Le mal fut grave, surtout après les guerres du quinzième siècle, qui avaient ravagé la moitié de l'Europe, et laissaient les peuples sans aucune ressource, en face des immenses travaux de l'âge suivant.

Pour subvenir à des besoins sociaux qui croissaient en raison inverse des finances publiques, pour céder au progrès des lumières qui discréditaient de plus en plus les moyens violents, pour sortir d'une situation précaire et périlleuse, on souscrivit d'abord des emprunts ; mais ceux-ci, contractés à des conditions fort dures, furent suivis de banqueroutes ou acquittés en monnaies affaiblies, ce qui revenait au même, et l'on dut recourir à des moyens plus énergiques, plus durables.

Déjà, en effet, on se trouvait sur la voie de ces moyens : les emprunts avaient désigné le commerce comme l'appui naturel des gouvernements, comme

une classe riche en capitaux réalisables, et disposée à prêter ses ressources moyennant profits; or, cela faisait penser que le commerce gagne beaucoup, qu'il convient à un gouvernement de s'unir à lui pour partager ses bénéfices : cela donnait aux états l'idée d'une association, au service de laquelle ils mettraient les forces dont ils disposent.

Chaque souverain s'adressa donc aux marchands; il leur dit : « Vous aimez vendre cher et acheter à bas prix; ces résultats sont en mon pouvoir au moyen des faveurs que je dispense, m'acceptez-vous pour associé? » Le pacte fut conclu; les marchands obtinrent foule de priviléges ou de monopoles, l'état reçut, à son tour, des sommes considérables, et ainsi apparut le système mercantile. Ce système, on le voit bien, existait en fait avant d'être réduit en doctrines.

Mais le raisonnement des peuples est un aiguillon qui poursuit les souverains; tôt ou tard les peuples exigent des motifs auxquels ils aient foi. Vers la fin du dix-septième siècle, l'esprit public, jusqu'alors insouciant, voulut des explications, et, pour lui répondre, on formula le système mercantile tel que nous l'avons exposé. Ce qui nécessitait ce système, c'étaient les besoins toujours pressants de l'état; ce qui l'accréditait, c'était l'opinion reçue dans l'usage universel, que la richesse et l'argent sont une même chose; que l'argent ouvre des débouchés à tous les produits, crée, alimente et soutient toutes les industries, procure aux hommes la subsistance ou les

plaisirs de la vie, et constitue la force des états comme le bien-être des citoyens. Sans doute, on ne pouvait se dissimuler les avantages d'un pays qui possède beaucoup de produits et de fonds productifs; mais, pensait-on, ces choses-là ne sont des richesses que par leur utilité ; or, que ferait le cultivateur, de son blé, le forgeron, de son fer, le commerçant, de ses marchandises, s'ils ne trouvaient à les vendre? Et l'on revenait toujours à l'idée, que les objets divers tiennent leur valeur de l'argent qui les achète ; que toute somme nouvelle, apportée en un pays, y détermine une richesse égale ; et que les biens non représentés par du numéraire sont, comme néant, jusqu'à ce que des métaux nouvellement extraits de la terre ou venus du dehors leur donnent l'activité, et, pour ainsi dire, la vie.

Bien plus, l'économie sociale progressait de jour en jour et reflétait ses lumières sur l'intelligence des peuples. Smith avait indiqué les sources de la richesse; des expériences douloureuses annonçaient qu'on s'était trompé sur les fonctions du numéraire, et la balance du commerce perdait ses prestiges pour un grand nombre. En même temps, les institutions du système mercantile avaient toujours une haute importance ; les douanes rendaient au trésor public des sommes considérables qu'il n'eût pu se procurer ailleurs, elles apparaissaient comme une digue à l'abri de laquelle s'élevait l'industrie nationale, et que l'on ne pouvait soudain renverser. Ainsi placés entre une opinion menaçante et des faits im-

périeux, les gouvernements n'abolirent pas ce qui existait, mais ils l'exposèrent sous une autre face; ils ne supprimèrent point le système mercantile, mais ils le modifièrent.

De là les théories qui préoccupent tant les hommes de nos jours, ces théories qui montrent le maintien du travail lié à celui des douanes, qui prétendent que le libre commerce, en apportant à certain pays les productions de l'étranger, ne voudrait point recevoir les siennes en retour, et n'accepterait que son argent; qui condamnent les exportations de numéraire, sinon comme réductives des richesses, du moins comme nuisibles à l'exploitation des produits indigènes; et qui, parlant de balances favorables et défavorables, voient en elles le signe de la marche du travail, plutôt que la cause du progrès ou du déclin de la fortune nationale.

Ce point de vue nouveau du système mercantile n'est lui-même qu'une illusion. Non, il n'est pas vrai que le commerce libre, en portant à un pays ses productions, ne trouve jamais rien de mieux à faire que de prendre du numéraire en échange; car, d'un côté, les peuples, comme les individus, tiennent de la providence des aptitudes spéciales qui les rapprochent en vue d'un mutuel secours; et, d'autre part, le numéraire, renchérissant à mesure qu'il s'épuise, devient bientôt préjudiciable à exporter. Il faudrait qu'une nation eût reçu en partage un sol bien peu fertile, un génie bien peu actif, pour n'avoir pas quelque industrie où brillât sa

supériorité; et, en fût-il ainsi, on ne devrait pas encore désespérer du travail de cette nation : l'artisan qui se distingue dans une partie, la préfère à toutes autres, celles-ci eussent-elles de quoi récompenser un modeste travail; et les nations, comme les artisans, pour s'assurer tout le fruit de leur génie, ne détournent des arts où elles excellent aucun de leurs moyens; elles aiment mieux réclamer les objets divers de leurs besoins à des peuples moins bien traités par la fortune.

En vain on dirait que la suppression des douanes, conservant à un pays certaines industries, lui en retirera d'autres, et que le développement des premières ne compensera pas toujours la perte des secondes.—Quelle conséquence tirer de là? l'utilité des douanes? Non, certes; mais une seule chose, savoir que cette institution, loin d'être favorable à l'industrie nationale, lui donne un développement contre nature ou exorbitant, qui aboutit tôt ou tard à des malheurs.

En vain on objecterait encore qu'une balance défavorable est, pour tout pays, un funeste pronostic. A cela nous répondrions : 1° que le pronostic est menteur, du moins en ce qui touche le commerce des États-Unis avec l'Europe, et de l'Europe avec les Indes; 2° que, si le pronostic s'est vérifié en Espagne, en Italie et autres pays qui, après un beau développement commercial ou industriel, ont vu tarir les sources de leur prospérité, c'est parce que le nombre et la somme des trans-

actions ayant baissé par l'affaiblissement du travail et de la richesse, l'instrument des échanges, le numéraire, s'est trouvé, lui-même, surabondant, et il a bien fallu, dès lors, l'exporter. Mais, ajouterions-nous, cette cause est loin d'être la seule qui rende les balances défavorables; celles-ci résultent encore de l'institution d'un papier monnaie ou d'un papier de banque, et d'une marche nouvelle imprimée à l'industrie, soit que l'industrie récente nécessite moins de transactions, soit qu'elle comporte des transactions qui ne se soldent pas en numéraire.

Tout ce qu'on peut dire touchant le rapport de la balance du commerce avec l'état industriel d'un pays, c'est que, si la balance est favorable, cet état est sans doute prospère; puisque, hors le cas du discrédit et du renversement d'un papier monnaie ou d'un signe représentatif, on ne conçoit point ce qui pourrait attirer le numéraire en un lieu dont l'industrie, les richesses, et partant les transactions diminueraient; mais que, du reste, la balance favorable, alors même qu'elle s'unit à la prospérité nationale, est la conséquence, et non la cause de cette prospérité.

Les théories nouvelles dont nous parlons suffirent, toutefois, pour relever le système mercantile dans l'opinion des hommes, et maintenir l'état de choses existant; on vit même des droits plus nombreux, plus considérables éclore au souffle de ces théories.

Cela posé, voici, selon nous, le sens social et providentiel du système mercantile:

Au commencement du seizième siècle, on pouvait reconnaître en Italie, en Espagne, en Allemagne, en Belgique et par toute l'Europe, des villes affranchies, de précieux tabernacles qui élevaient leurs têtes au-dessus des ruines; et, sous la chaude haleine d'une vivace liberté, conservaient, pour les âges futurs, les belles-lettres, les beaux-arts, l'industrie, les richesses de toutes sortes et l'esprit des anciens temps; ces étoiles brillantes, âmes de nos sociétés, avaient attendu que leurs corps fussent assez bien pétris pour les recevoir, pour absorber, sans se dissoudre, leurs fermentatifs éléments, et l'heure était enfin venue. Déjà se promenaient devant elles Maximilien, Louis XII, Ferdinand, puis Charles-Quint, François Ier, Henri VIII, avec leurs grandes armées; ils appelaient la communion sainte, et, pour en hâter l'heure, pour en faciliter le prodige, pour laisser ces âmes se répandre sur eux, ils allaient rompre des enveloppes légères, ils allaient, eux-mêmes, jeter au-devant leurs cœurs ouverts par le glaive ou attendris par la souffrance.

Tel fut, en effet, le côté divin de ces guerres où l'on n'a vu que les préjugés et le fanatisme des peuples, les haines et les ambitions des souverains, l'incroyable folie de tous; et qui, pourtant, durent semer la civilisation comme le parfum d'une cassolette brisée. Les ministres de Charles-Quint, surtout, étaient, sans le savoir, doués d'un merveilleux talent pour serrer l'œuf et secouer le germe de l'industrie agricole, manufacturière, commerciale,

pour l'écraser sur quelques points et le faire jaillir partout (1).

Cependant il ne suffisait pas d'avoir répandu les éléments du travail, il fallait encore leur rendre l'activité; les hommes étaient là, les instruments étaient là, mais la sécurité, principe du courage, manquait. Or, pour une nation qui ignore et doit chercher la spécialité de son génie, la sécurité consiste surtout dans la garantie donnée à chacun du recouvrement de ses avances par la vente certaine de ses produits; et de là l'importance des taxes, des prohibitions, des faveurs qui restreignent, empêchent ou secondent soit l'entrée, soit l'exportation de certaines marchandises; de là, les douanes et le système mercantile.

Le but de la providence est clair : aux douanes, elle a demandé une garantie pour l'industrie nationale, en recherche de sa spécialité; et, dans les séductions du système mercantile, elle a vu le moyen d'amener l'homme à souscrire cette garantie au profit du bien général, au préjudice de ses intérêts du moment.

Eh! dira-t-on, la spécialité de l'industrie nationale ne s'obtient-elle point par la liberté plutôt que par les douanes; par la liberté, qui permet à chacun

(1) On a vu un fait analogue se passer après la révocation de l'édit de Nantes; les rigueurs et les persécutions exercées alors contre les protestants, forcèrent nombre d'hommes industrieux et actifs à quitter la France pour se réfugier les uns en Suisse, les autres en Hollande, en Allemagne, dispersant ainsi par l'Europe les arts éclos au foyer de leur pays.

de faire toujours ce à quoi il est propre, plutôt que par les douanes, qui enchaînent l'homme à la glèbe de son incapacité, et obligent le cultivateur à forger son fer, le forgeron à faire croître son blé? — Maintenant, il est vrai, maintenant que les douanes ont porté leurs fruits, on se récrie comme si l'on vivait d'hier; on isole cette institution, on l'observe à la loupe, on dit : Qu'elle est absurde! que de maux elle apporte au lieu des biens promis! et l'on se raille ainsi pour ses propres illusions, et l'on oublie le doigt de Dieu!...

De grâce, sans les douanes, où en serait le monde industriel? Vous croyez que les capitaux, le travail, se seraient dès longtemps classés sur le globe, et auraient déjà fécondé l'univers au soleil de la liberté! — C'est une erreur; sans doute, la liberté de l'industrie permet à chaque capital de chercher l'agent qui l'utilise le mieux, et à chaque agent de se vouer à la production qui lui assure les plus grands bénéfices; sans doute, de tels résultats annoncent une bonne distribution des richesses, mais le difficile est d'opérer ces résultats; et la liberté, qui les seconde si bien, une fois qu'ils existent, ne saurait point les créer.

Quand on ignore ses moyens et son génie; quand, pour les connaître, il faut se livrer à des essais dispendieux; quand ces essais, s'ils manquent, doivent tomber sur leur auteur, et servir au public s'ils réussissent; quand, enfin, on assume toutes les chances mauvaises sans profiter des bonnes, l'on

est peu excité à produire ; et, d'une part, les capitaux, les agents naturels, attendent au lieu de se compromettre ; d'autre part, l'homme, livré à sa paresse native, laisse dormir les facultés de son cerveau comme les sons d'un instrument privé du souffle qui le fait vibrer.

Certes, les nations ne pouvaient arriver à connaître et conquérir leur spécialité industrielle que par les douanes ; nous le sentirons mieux encore en observant toute la largeur de ce but. Non seulement il s'agissait d'employer des bras, d'utiliser des capitaux, de servir des consommateurs, de développer l'industrie et la population de tel ou tel pays ; mais il y avait là encore un plus haut dessein : après avoir substitué aux limites de la famille celles de la molécule féodale, puis celles de la province, puis celles des états modernes, il fallait distinguer ceux-ci par une forte teinte qui, donnée d'abord au travail journalier, s'empreignît bientôt dans les habitudes, le caractère, les facultés, les affections des particuliers ; et, ces individualités sociales une fois créées, une fois prêtes à jouer leur rôle sur le théâtre du monde, il fallait encore préparer une révolution dernière, dans laquelle toute nation, forte de ses propres richesses, de son génie spécial, mais blessée à se heurter aux barreaux de sa cage étroite, et mûre, dès lors, pour la liberté, briserait spontanément ses entraves ; et irait, à ses propres périls, tendre la main à ses sœurs, leur offrir ses dons, recevoir les leurs, former, avec elles,

une vaste fédération, qui embrasserait successivement tous les peuples civilisés.

Or, pour atteindre ce but de haute socialité, les douanes furent admirables. Tout en portant l'industrie nationale sur les divers points de son domaine, tout en assurant aux travailleurs l'indemnité de leurs sacrifices, elles ont donné du ressort à cette industrie; de ses soutiens, elles sont devenues ses entraves; elles l'ont arrêtée par des barrières; elles l'ont serrée comme des chaînes; elles ont pesé sur elle comme un joug, ou bien elles ont transformé les rivalités et les jalousies privées en des rivalités et des jalousies d'états sur les marchés du dehors; elles ont créé un danger continuel qui ralliait l'intérêt des souverains à la cause des peuples; souvent même elles allumèrent des guerres, et, après avoir fait ainsi à chaque société une individualité bien profonde, bien active, bien tourmentée, finalement elles lassèrent les hommes par tant de maux; elles rapprochèrent l'instant de leur union, malgré les souffrances individuelles que celle-ci devait causer.

Qu'on cesse donc de s'irriter contre les douanes! On se trompait sur leur but, cela est vrai; elles ont soulevé des dissensions de citoyens et des guerres de peuples, cela est vrai; elles ont doté les nations du délit de contrebande, et elles en sont encore à leur fournir les résultats tant promis de la balance favorable, cela est vrai; enfin, elles font aujourd'hui peser sur le consommateur des charges infruc-

tueuses qui s'évaluent, chaque année, à des centaines de millions, tout cela est vrai; mais, si grands que l'on fasse ces maux d'aujourd'hui, que sont-ils, que peuvent-ils être vis-à-vis des biens que les douanes assurent?

Il faut croire qu'une institution qui donne l'élan au travail, qui soustrait les hommes aux instincts immobiles de la brute; qui, les ayant dressés par ses bandelettes et excités par ses entraves, les lance tout formés, tout impatients, sur les voies de la liberté; qui, enfin, poursuit l'œuvre hardiment commencée par les conquêtes premières qui chassèrent l'humanité de son berceau; il faut croire, disons-nous, que cette institution n'est point chose vaine échappée à l'imprudence ou à l'erreur; que les hommes devenus forts, ardents et libres s'en iront droit au but; que les besoins appelant les produits, et les produits suscitant les besoins, ils créeront les richesses et les verseront en capitaux sur toute la terre; qu'à l'appel de ces capitaux, des créatures nouvelles surgiront de toutes parts, vu que chaque espèce est nombreuse, selon ses moyens d'existence; et qu'enfin, par la puissance du génie, par l'effet des institutions, on peut centupler les richesses sociales, et centupler aussi, en les rendant plus heureux, les êtres qui regardent le soleil; ce qui est, disons-le, une création nouvelle, immense, indéfinie, réservée à la volonté humaine.

Les vues de Dieu sont hautes, et voilà pourquoi, en formant les hommes à un si beau destin, il ne

pouvait écouter, non plus que leurs cris d'enfants, les douleurs, les plaintes, les folles prières ou les vœux ignorants de leur adolescence. Des sacrifices privés, des délits de contrebande, des guerres même, des maux d'un instant!..... vraiment Dieu doit bien tenir à cela, quand il s'agit de poser son œuvre, et de décider si elle regardera le ciel ou s'inclinera vers la terre. On est touché de pitié à voir, ici-bas, le simple individu se préoccuper de lui-même au point de croire que sa vie est grand'chose près de Dieu... de Dieu qui, chaque année, chaque jour, crée et brise les existences par milliers!

Au reste, les douanes achèvent leur mission; avec leur utilité décline leur puissance. D'une part, le travail peut se passer de leurs secours, il s'éclaire d'une expérience assez complète, il s'anime aux inspirations d'un excitant assez énergique. D'autre part, nous voyons, sur plusieurs points de l'Europe, les barrières des douanes s'ouvrir peu à peu, des règles moins sévères succéder aux anciennes rigueurs, et, par exemple, des taxes plus ou moins faibles remplacer les prohibitions. Partout, déjà, on interroge les industriels, on compte avec eux; on veut savoir ce qu'ils espèrent et le motif de leurs espérances; plus tard, à la faveur d'enquêtes nouvelles, on verra ceux qui ont tenu promesse et ceux qui se sont abusés. Les uns, on continuera à les soutenir; les autres, on les forcera, par des réductions de droits, soit à s'ingénier enfin, soit à se retirer devant l'intérêt social auquel toute autre vue

doit céder. Et ainsi disparaîtra une institution immense qui, touchant à toutes les existences, les blessant d'une part, les servant de l'autre, a imprimé à l'industrie et à l'humanité un superbe élan, mais qui, bientôt, travaillerait contre son propre but, et ne ferait plus que dériver, à grands frais, les richesses du peuple au profit de quelques membres inutiles.

CHAPITRE VIII.

Des droits sur le luxe.

On nomme luxe toute dépense qui ne satisfait pas à des besoins réels, et qui aboutit, dès lors, à des consommations improductives. Ici, nous ne considérons point le luxe dans ses causes plus ou moins honorables; nous le voyons uniquement dans ses effets, et nous allons rechercher : 1° s'il est une chose mauvaise qu'on doive prévenir; 2° si on peut l'atteindre par des droits.

Tout d'abord, aux résultats brillants de l'emploi productif des capitaux, résultats qui grandissent chaque jour par les progrès de l'industrie; aux suites ruineuses de l'imprudence qui, oubliant la société, fermant les yeux sur elle-même, consomme et son revenu et son avoir, on blâme les dépenses de luxe; on juge la taxe qui les atteint favorable à la société.

Puis, à voir combien l'esprit de luxe est général, combien il est enraciné, l'homme ne peut croire en

une erreur si grossière de la nature, en un tort si grave de sa propre conduite, et, par modestie ou par orgueil, il appelle de son premier jugement. Alors, ouvrant les yeux, apercevant près de lui cette population industrielle que le luxe soutient, voilà le secret, se dit-il aussitôt, et il n'en demande pas plus; la sagesse de la nature lui répond du reste.

Telle n'est pas, cependant, la vraie raison de décider; ailleurs, se trouve la justification du luxe. En effet, les richesses qu'absorbe celui-ci auraient pu être dévolues à d'utiles dépenses; et alors, non-seulement elles eussent occupé des bras, mais encore, au lieu de s'éteindre pour ne plus reparaître, elles fussent revenues, sous une forme nouvelle, alimenter de nouvelles existences. Les travaux que le luxe appelle sont comme le dernier éclat d'un combustible qui se perd en fumée; l'industrie utile imite la fermentation de la mer, dont les vapeurs, transformées en nuages, vont féconder les continents.

La justification du luxe est dans l'énergie qu'il donne à toutes les activités par la mise en jeu de tous les penchants. Sans doute, travail pour travail, il vaut bien mieux créer des valeurs durables que des produits éphémères; mais, disons-le, quand beaucoup d'hommes ne s'ingénient, ne s'activent et n'entassent des capitaux qu'afin de pourvoir à un luxe à venir, quand la passion du luxe est loin d'absorber ce qu'elle fait naître, et quand le progrès des richesses dérive habituellement de ses

économies, qui pourrait entraver le luxe, arrêterait, à sa source, le développement de l'industrie et de la richesse.

Or, ne vaut-il pas mieux, pour une nation, subir la chance de quelques imprudences privées, de quelques pertes individuelles effacées aussitôt par le bien-être commun, que de se briser aux parois d'un moule qui limite les jouissances, les penchants, les débouchés de l'industrie, le travail, et, par suite, les hommes? Étreindre ou supprimer le luxe, ne serait-ce pas réaliser, à son plus haut terme, l'idée de ceux qui, se défiant de notre avenir et de l'emploi de nos moyens, veulent, pour arrêter le mal, arrêter la marche du monde, et nous serrer et nous étouffer sous les langes du moyen âge?

Si donc, en voyant telles personnes, dans telles situations, absorber, par de folles dépenses, leurs produits et leur capital, on peut regretter qu'elles n'aient point cédé aux vues de l'économie, il n'en faut rien conclure contre le luxe en lui-même; il faut admettre, au contraire, qu'après les besoins que la nature d'abord, et la civilisation ensuite, nous ont donnés, le luxe poursuit l'œuvre de ces besoins, et se fait le mobile de notre activité laborieuse, de l'aide mutuelle que nous nous prêtons, de la paix qui règne entre nous, puis de ces capitaux qui assurent à l'homme l'existence, en lui offrant un emploi dans ce monde.

Bien plus, la question du luxe se confond avec celle des besoins; car, d'un lieu à l'autre, d'un

instant à l'autre, des choses utiles deviennent des objets de luxe, et *vice versâ*. Or, les besoins sont le principe nécessaire de la demande pour les uns, de l'offre pour les autres, du travail pour tous; les besoins sont le continuel aiguillon et le continuel ressort de l'humanité qui se multiplie; les besoins sont si intimement unis aux sociétés, que l'on pourrait mesurer le progrès social par leur progrès; enfin, les besoins sont comme une longue chaîne où l'homme s'élève, anneau par anneau, des boues de la misère, des ténèbres de l'ignorance, de l'air infect des brutes, aux sommets brillants où l'on jouit des trésors de la civilisation, où l'on voit les rayons de la science illuminer les ressorts de la nature, et où l'on respire l'air du ciel.

Ainsi, pour plusieurs raisons, l'impôt sur le luxe est sans avantages; mais, en fût-il autrement, cet impôt ne saurait encore s'établir avec régularité.

En effet, de trois choses l'une : ou les taxes frapperaient sur toutes les choses non indispensables, sur les maisons de ville et de campagne autres que les plus modestes, sur la plupart des meubles, sur les étoffes choisies, sur les comestibles quelque peu recherchés, sur le linge fin, la vaisselle, les bijoux, etc.; et, il faut le reconnaître, on n'aurait point imposé le luxe, car, tandis que les objets dont il s'agit sont choses d'agrément pour plusieurs, plusieurs aussi les mettent au rang des nécessités de leur état, de leur éducation, de leur fortune.

Ou bien les taxes tomberaient uniquement sur les objets de luxe que l'usage désigne comme tels : par exemple, sur les équipages, les meutes, la poudre à tête, les domestiques au delà d'un certain nombre, les cachemires, les dentelles; et, alors, l'impôt donnerait un produit si faible, qu'il en deviendrait illusoire.

Ou bien, enfin, désespérant de pouvoir atteindre le luxe lui-même par des taxes mises sur certains produits considérés d'une manière absolue, on voudrait fixer la nature de chaque chose d'après les habitudes de son consommateur, et l'on dirait: telle personne a tels besoins, elle a consommé en dehors de ses besoins tel objet de telle valeur, donc elle doit être taxée d'après telle base; mais aussitôt naîtraient d'autres inconvénients.

Certes, en principe, ce dernier système permettrait d'imposer le luxe; la simple réflexion fait voir, pourtant, ce qu'il y aurait là d'impossible et de ridicule : il faudrait, d'une part, tracer à chaque famille le budget de ses dépenses utiles, instituer en sa faveur des crédits supplémentaires et extraordinaires; puis, d'autre part, exiger d'elle un compte sévère de ses consommations diverses, afin de pouvoir, par la comparaison de ces dernières avec les crédits, apprécier la valeur des dépenses de luxe. Sans parler des pertes de temps, des frais immenses, des vexations sans nombre, et du dépérissement rapide que le mode proposé entraînerait, et à ne voir que les difficultés d'application, quelle puis-

sance, quelle sagacité humaine pourrait accomplir un pareil travail ?

De ces données diverses, il résulte : 1° que le luxe est utile en lui-même, puisqu'il sert les plus hautes vues de la Providence; 2° que le luxe fût-il chose nuisible, on ne saurait l'atteindre par aucune taxe à la fois régulière et productive.

Les droits sur le luxe ne peuvent être avoués par la raison, qu'autant que les objets qu'ils atteignent sont de telle sorte, que l'élévation même de leur prix les rend plus précieux sans réduire leur demande; mais ce résultat suppose que les objets imposés tiennent leur valeur de l'opinion, et que l'opinion, à son tour, se détermine par le prix de ces objets. Or, on doit reconnaître qu'à mesure que les peuples se civilisent, le luxe d'opinion est remplacé par le luxe élégant et confortable. Nous ne sommes plus au temps où l'on faisait dissoudre des pierres précieuses dans un breuvage; et les recherches de Lucullus seraient peu estimées de nos jours : si l'on a vu le fashionable déchirer exprès ses gants de bal, et froisser à dessein ses habits neufs, cette mode n'a duré qu'un instant ; aujourd'hui, on regarderait comme un fou celui qui emploierait un billet de banque à allumer son cigare; et il faut aller dans l'Amérique espagnole, pour voir une jeunesse dorée clouer des quadruples à ses éperons. Partout le plaqué succède au massif, l'œuvre du moule à l'œuvre du ciseau, les mets succulents aux mets figuratifs; et, dans nos expositions in-

dustrielles, les instruments de précision ont le pas sur les tours de force; les montres à cylindre, sur les montres en cristal.

CHAPITRE IX.

Des droits sur les vices.

Certes, il ne peut s'agir ici des vices cachés sous le voile de l'asile domestique : si blâmables que fussent ces vices, on ne saurait les reconnaître qu'à l'aide d'une pénétration surnaturelle ou d'inquisitions stupides, fanatiques, malveillantes, exercées sur les actes les plus intimes de la vie.

Mais les vices qui se manifestent au grand jour, tels que l'ivrognerie, l'oisiveté, la lâcheté, l'ingratitude, le mensonge et l'infidélité, ces vices eux-mêmes, est-il possible de les imposer? Non. Tout tarif créé dans ce but ne serait évidemment qu'une échelle d'amendes, une extension exorbitante du Code pénal, et il faudrait, pour l'appliquer, recourir à des juges spéciaux ; or, de tels magistrats, loin de pouvoir bien remplir leur mission, se rendraient ridicules par la nature et la minutie de leurs recherches; odieux, à cause des blessures que leurs sentences feraient à la vanité; ou méprisables, pour la complaisance de leurs jugements; de plus, ce serait là discréditer le pouvoir, heurter les mœurs publiques, faire déserter un pays où l'homme fragile se verrait sans cesse exposé, et où

le plus vertueux serait humilié, dans sa conscience, de tomber sous la juridiction des hommes pour des actes dont il ne doit compte qu'à Dieu.

Reconnaissons-le donc, les taxes sur les vices sont, de tout point, inapplicables, dangereuses, injustes; et, quant à l'amendement moral qu'elles promettent, il s'obtient par l'éducation, par le bien-être, plutôt que par des peines; car le vice inquiété s'irrite, et, chassé d'une place, il en choisit une autre plus menaçante; comme le serpent qui, poursuivi dans la plaine, va se dresser dans le buisson.

CHAPITRE X.

Des amendes pour crimes et délits.

Nous avons à examiner si ces amendes sont conformes à la raison, si elles ne blessent point le droit commun, si elles constituent un mode de châtiment applicable et efficace.

Les difficultés et les suites funestes que nous signalions tout à l'heure ne se reproduisent point ici; les amendes ont, au contraire, en matière de crimes et délits, des mérites tout spéciaux. D'abord, les crimes, les délits, les contraventions elles-mêmes sont des faits bien précisés par la loi; le magistrat qui les recherche n'a pas besoin de recourir à des formes vexatoires; le juge qui déclare la culpabilité des prévenus n'est point dominé, dans ses jugements, par l'appréhension du ridicule, de la haine ou du

mépris. En second lieu, l'opinion publique est, dès longtemps, habituée à regarder les peines infligées aux coupables comme la juste conséquence de leurs actes; et les populations, loin de fuir devant l'ordre judiciaire qui poursuit les délits et les crimes, se réfugient au contraire devant les tribunaux comme vers une sauvegarde. Troisièmement, qui douterait de la légitimité des amendes? Elles ne vont point, il est vrai, comme les impôts, réclamer une dépense à ceux pour qui elle est faite, les frais de protection intérieure aux personnes protégées; mais elles font mieux, car elles reportent sur l'auteur même du dommage les sacrifices causés par celui-ci : alors que la force et la justice ramènent la sécurité des personnes, des biens, des rapports sociaux, elles font payer les frais de la force et de la justice à ceux qui compromettaient cette sécurité. Enfin, les amendes ont un caractère d'économie marquée: elles dérivent, au profit de la société, des charges qui tomberaient en pure perte dans l'abîme de la consommation improductive; en d'autres termes, elles substituent aux peines personnelles les peines pécuniaires, et appliquent celles-ci au dégrèvement de la société.

Mises en regard du droit commun, les amendes pour crimes et délits sont également légitimes; on s'en convainc par l'examen des principes de la pénalité en Europe.

Lors de l'invasion des barbares, la pénalité se fonda sur l'appréciation matérielle du préjudice causé;

on appliquait alors la peine du talion, et l'on tarifait les coups, les blessures, suivant leur nature ou leur étendue. La venue du christianisme fit substituer au principe barbare un principe tout moral, qui n'envisageait que la perversité de l'âme et permettait de scruter le cœur de l'homme pour y reconnaître l'existence, la nature et l'intensité des vues coupables, ou, si l'on veut, du péché.

A ces principes contraires, l'état pauvre et périlleux des nations du moyen âge vint en ajouter un troisième, savoir l'intérêt public; c'est, en effet, ce motif qui dicta les confiscations exercées alors en maintes circonstances, et notamment sur les vassaux, en cas de félonie; sur les Juifs, lorsque ces malheureux s'étaient assez enrichis depuis la précédente dépouille, pour qu'il parût profitable de les dépouiller de nouveau.

Or, l'esprit actuel de la pénalité en Europe résulte de la fusion de ces trois principes, fusion heureuse opérée aux applaudissements du public, sous l'influence de la morale, des lumières, des richesses et de la liberté.

L'époque barbare nous a transmis ses appréciations matérielles, mais dégagées des vues étroites, et des tarifs qui attestaient l'enfance de la raison comme de la société humaine : voilà pourquoi, d'après nos lois modernes, on est puni moins sévèrement des simples coups et blessures que des coups et blessures donnant lieu à une certaine incapacité de travail, et moins sévèrement encore

pour ces derniers que pour ceux qui causent la mort.

Le christianisme nous a laissé, avec ses inspirations charitables, son appréciation morale des délits, en tant qu'elle est fondée, non sur une inquisition incertaine, téméraire et odieuse faite dans la conscience de l'homme, mais sur les vues extérieures les plus positives : on peut regarder comme la conséquence du principe chrétien les aggravations de peines prononcées, de nos jours, contre l'inceste, le parricide, la violation des choses sacrées, etc.; les réductions de peines, établies en faveur des enfants qui ont agi avec ou sans discernement, de l'époux qui a tué sa femme dans le cas d'adultère flagrant; l'institution toute moderne des circonstances atténuantes; et les exemptions totales accordées, lorsque des meurtres et blessures commis ont été provoqués par des outrages, des coups ou des violences graves envers les personnes.

Enfin, le principe de l'intérêt public joue, dans notre législation criminelle, un rôle important. Il institue certains crimes, certains délits, que le principe moral ne reconnaît point; et les crimes, les délits que la morale admet, parfois il les aggrave, parfois même il les justifie, ou, du moins, il exempte de peines leurs auteurs : l'intérêt public institue le crime de non-révélation de complot, le crime de fausse monnaie, dans le cas même où les pièces contrefaites égalent en valeur les autres pièces; le délit d'association non autorisée; celui de vagabondage,

celui de mendicité, etc. L'intérêt public aggrave la criminalité des attentats et offenses envers la personne du souverain, des violences et concussions commises par les fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions, des faux en écritures publiques ou de commerce, des vols commis à l'aide d'effraction ou autres moyens analogues, etc. L'intérêt public exempte de peines les personnes qui, ayant pris part à une tentative contre la sûreté de l'état ou bien à la contrefaçon de monnaies légales, vont révéler au gouvernement et ces faits et les auteurs de ces faits; il exempte pareillement les fonctionnaires publics qui ont commis des actes arbitraires et attentatoires, soit à la constitution du pays, soit à la liberté individuelle des citoyens, lorsque ces actes n'ont eu lieu qu'en vertu d'ordres supérieurs, et dans les limites de la subordination hiérarchique.

Cela posé, n'est-il pas évident que, de toutes les peines, celles qui répondent le mieux aux exigences de ces trois principes sont les peines pécuniaires? Les amendes permettent, au plus haut degré, de proportionner le châtiment à l'étendue du mal causé; en même temps que la loi moderne, qui soumet, dans certaines limites, à l'arbitrage des tribunaux, l'appréciation de ce mal, corrige la rigueur et l'absolu des tarifs des barbares. Considérées selon le principe chrétien, les amendes sont encore des peines précieuses, en ce qu'elles ne dégradent point la nature de l'homme, en ce qu'elles châtient sa

perversité sans s'exposer à l'accroître, et en ce qu'elles n'ont rien d'irréparable si elles sont prononcées par erreur; nous insistons sur ce dernier motif, car toute pénalité qui prétend châtier des coupables et qui ne laisse pas les moyens de remédier, en cas d'erreur, au mal qu'elle a causé, marche contrairement à son but. Ensuite, sous le point de vue même de l'intérêt public, est-il une peine comparable aux amendes? Non-seulement elles effrayent le crime par l'aspect redoutable de leurs résultats, puisqu'elles vont directement au coffre-fort, et puisque le juge balance peu à les appliquer, à les accroître; mais encore, aux mains de ceux qui, pour prévenir le désordre social, doivent punir le coupable apparent comme le vrai coupable, les amendes ont, du moins, cet avantage de ne compromettre, au profit de la société, que les biens qui viennent de la société.

On objecterait en vain que les peines pécuniaires sont écrasantes pour les uns et insensibles pour les autres. Ces peines, telles que nous les concevons, doivent être fixées par la loi non d'une manière absolue, mais d'après la fortune individuelle; non à une quote part fixe, mais à un quantum pour cent à arbitrer entre deux termes extrêmes; de telle sorte, que le juge évalue dans sa pensée et la fortune apparente du coupable et la portion à fournir par lui. Pourquoi, d'ailleurs, craindre d'accorder au juge une latitude semblable? Ne lui laisse-t-on pas, en matière de dommages-intérêts, les plus grands

pouvoirs? Les amendes ne sont-elles pas de vrais dommages-intérêts payés à la société? Le préjudice que celle-ci éprouve par l'effet des crimes et délits n'est-il pas d'une valeur immense? Et, du reste, l'opinion publique ne se trouve-t-elle pas choquée de voir l'indemnité légale de l'état réduite à quelques francs, quand les réparations civiles s'élèvent aux plus fortes sommes ou aux plus fortes proportions (1)?

En vain on dirait encore qu'infliger de grosses amendes, c'est faire retomber la peine du crime sur l'héritier du criminel. Un tel reproche s'adresse non point à notre seul système, mais à la loi civile qui pose en principe, que l'auteur d'un dommage est tenu de le réparer; qu'en outre, les obligations de l'homme passent à ses héritiers, soit qu'elles dérivent d'une convention, soit qu'elles naissent d'un délit; et, en effet, on ne peut nier le grave dommage que les crimes et délits causent à la société. Quoi donc! un héritier qui n'a de biens que ceux de son auteur, et qui ne peut se plaindre des plus folles dépenses de son auteur, voudrait échapper aux engagements légitimes de celui-ci envers l'état!

(1) Un arrêt de la Cour royale de Paris vient de condamner à payer 1,500 francs de dommages-intérêts pour un soufflet donné en public. Le jeune artiste qui a subi cette condamnation ne possédait pas le double de cette somme pour toute fortune. Cependant combien l'état avait-il droit de recevoir en cette circonstance? Bien peu de chose. Combien a-t-il reçu? Rien. On cherche en vain quelles garanties les citoyens peuvent trouver dans une telle rigueur de la part de la loi, dans un tel esprit de la part des tribunaux.

Depuis quand les droits de la société sont-ils assez peu respectables pour en faire ainsi hommage au premier venu?... Si, en cette matière délicate, on ose invoquer des considérations morales, nous dirons, à notre tour, qu'il est scandaleux de voir les héritiers du faussaire et de l'homicide se parer publiquement d'une fortune acquise au prix de l'ordre public.

Mais n'est-il pas, chez les modernes, et surtout en France, un préjugé qui s'oppose au large établissement des peines pécuniaires? Cette nouvelle observation nous conduit au deuxième objet de notre examen, celui de savoir si la taxe des crimes, délits et contraventions est réalisable.

Tout d'abord on se dit : Puisque les amendes sont la réparation d'un dommage fait à la société; puisque les juges arbitrent souvent de telles réparations aux plus fortes sommes, sans que la société s'en émeuve et songe à leur prescrire aucune limite; puisque, d'ailleurs, le principe de l'amende existe et s'applique généralement, qui peut empêcher de donner à ce principe le ressort désirable?

L'obstacle résulterait des traces récentes laissées par divers actes politiques, traces douloureuses qui ont fait abolir, en France, la confiscation, et motiveraient aussi le rejet des fortes amendes. A cet égard, nous observerons qu'il ne faut point confondre les amendes avec les confiscations : par celles-ci, l'état s'empare extraordinairement des biens d'une personne, tandis que, par les pre-

mières, il se borne à exiger des sommes d'argent, et ne recourt à la saisie qu'en cas de nécessité, comme le ferait tout créancier. Nous dirons que la confiscation elle-même, malgré ses inconvénients, ne fut point supprimée d'une manière absolue par la loi française; qu'en l'abolissant pour la masse des biens d'une personne, cette loi l'a maintenue pour certains objets; que l'opinion ne s'est d'ailleurs soulevée que contre des sentences arbitraires tendant à multiplier les condamnations pour remplir le trésor public, et contre des mesures politiques générales dont l'effet devait être de bouleverser l'état en compromettant la vie des citoyens; que les amendes, même les plus fortes, loin d'engendrer de tels résultats, sont prononcées par des tribunaux inamovibles, conformément à une loi expresse et à la décision aussi expresse d'un jury indépendant; que, dès lors, on ne saurait unir dans un même blâme les amendes et les confiscations, méconnaissant, à la fois, la nature des premières, leurs résultats, les procédés qui les accompagnent; qu'enfin, les peines pécuniaires se trouvent applicables et efficaces, non moins que conformes à la raison, et dociles aux principes du droit commun.

CHAPITRE XI.

Conclusion.

A saisir d'un regard les droits divers qui viennent de se dérouler devant nous; à porter son attention

sur ceux de déshérence, d'épave, d'accession, de douanes et d'amende; à observer de près ces droits; à considérer l'origine favorable des sommes qu'ils procurent; à voir comment la perception des uns sert la richesse nationale, loin de lui imposer des sacrifices; comment les autres ménagent encore les ressources privées, et permettent d'appliquer à l'industrie individuelle, au bien-être général, toute la valeur des charges improductives que l'impôt eût causées; à examiner surtout ces amendes, qui enrichissent le trésor et donnent à la fois la sécurité publique, qui font contribuer les particuliers et sont encore pour eux un allégement, un bienfait, en tant qu'elles remplacent des peines plus graves ou moins équitables; enfin, à envisager les droits de l'état dans leur principe tout légitime, dans leurs effets tout salutaires, dans leur nature tout indépendante des votes, des caprices; on se demande s'ils ne permettent pas de substituer aux impôts actuels un système tel que les utopies les plus avancées peuvent le concevoir, un système qui pourvoirait avec libéralité aux exigences des services publics, et serait en outre avantageux, ou du moins inoffensif pour les citoyens.

Malheureusement il n'est pas donné à l'homme de résoudre ainsi la question financière : d'abord, on ne saurait ranger les droits de l'état sur une même ligne; car, parmi eux, il en est de durables, tels que ceux de déshérence et d'accession ; il en est de temporaires, tels que ceux de douanes; il en est

dont le produit relatif, plus grand, accuse la prospérité nationale, tels encore que les douanes; et il en est au contraire qui, par un effet semblable, témoigneraient du déclin social, comme les droits d'épaves et d'amendes.

Ensuite, étudiant à part chacune de ces ressources, on voit que la déshérence, si profitable, d'ailleurs, serait éminemment incertaine dans ses effets; qu'appliqués aux services publics extraordinaires, les produits de ce droit, vu leur étendue, solliciteraient des travaux contraires aux lois d'une saine économie, et compromettraient aussi, vu leur inconstance, le sort des ouvriers occupés à ces travaux; que, voués aux services ordinaires, les mêmes produits, par les mêmes causes, pourraient laisser en suspens les rouages de l'administration, ou imprimer à celle-ci une marche peu morale; que, pour éloigner ce double péril, on devrait créer soit une réserve spéciale, soit une dette flottante, capable d'économiser les forces, de régulariser les mouvements, ce qui aurait bien aussi et ses dommages et ses dangers; enfin, que les mœurs de toute nation ne se prêtent point au large exercice du droit de déshérence.

Il est des peuples dont la constitution aristocratique oppose une limite étroite, infranchissable, à toute mesure qui altère l'importance des familles, les droits de l'héritier, l'ordre des successions. Chez ces peuples, on aurait beau satisfaire aux sentiments naturels, il faudrait encore répondre à l'opinion

commune; il faudrait encore, à la part de l'homme qui s'active au profit de sa famille, joindre celle du citoyen qui travaille pour son importance politique. Quand, du plus haut jusqu'au plus bas degré de l'échelle sociale, l'aristocratie est dans les mœurs; quand, depuis le lord jusqu'à l'ouvrier, chaque classe sert de piédestal à celle qui la domine immédiatement, et s'appuie elle-même sur la classe inférieure; quand toute famille a son nom, ses ancêtres, ses antécédents, ses titres, ses priviléges, ses préséances, dont elle est fière, et qu'elle regarde comme une propriété; quand le premier besoin de l'homme, c'est la renommée, le maintien de sa maison; quand la renommée, le maintien d'une maison, dépendent de ses richesses, et ses richesses, à leur tour, d'incessantes économies concentrées sur une même tête, on juge qu'alors le mobile du travail est toujours vivace, toujours exigeant; mais on sent aussi qu'il est impossible de constituer le droit de déshérence sur des bases favorables au trésor.

Passant aux autres objets de ce titre, on reconnaît que le droit d'épaves est irrégulier comme le droit de déshérence; qu'en outre, il est bien moins productif; qu'il exige des soins, une surveillance, une comptabilité plus minutieux encore, et qu'étant mal défini, il met davantage les intérêts privés en lutte avec les intérêts du fisc.

On observe que le droit d'accession est peu profitable en tout pays où le gouvernement, guidé par l'opinion, et l'opinion elle-même, guidée par le

bon sens, comprennent ce qui sera prouvé au titre suivant, savoir : que l'état est un mauvais industriel ; et que, si des agents productifs lui tombent en partage, il gagne bien plus à les vendre pour alléger sa dette ou solder des travaux publics, qu'à les exploiter à l'aide d'un état-major nombreux, imitant les grands seigneurs servis à grands frais, et toujours mal servis.

Les douanes se présentent à leur tour avec une organisation rationnelle, avec des produits considérables et même réguliers ; elles ont de plus le mérite incontestable de protéger utilement certaines industries, et elles fournissent des données statistiques intéressantes au commerce, à l'industrie, au gouvernement. Toutefois, les douanes compensent désormais par trop de charges les services qu'elles peuvent rendre ; et, nous l'avons dit, elles disparaîtront pour le plus grand bien du consommateur et de l'industriel lui-même.

Enfin s'offrent les amendes : mais les amendes, si légitimes qu'elles parussent comme moyen de pénalité, et si considérables qu'on les fît en vue de graduer les châtiments, les amendes, disons-nous, ne seraient pas aussi productives qu'on peut le croire ; car, dans nos mœurs modernes, la principale cause des délits, c'est la misère ; et la misère qui manque de ressources pour vivre, en manque plus encore pour payer des amendes.

Vu cet état de choses, le seul effet qu'on puisse attendre de l'exercice des droits qui nous occupent

(et un tel effet est déjà d'un grand prix), c'est de pouvoir acquitter, à l'aide de ces droits, tout ou partie des dépenses faites pour la communauté des citoyens, dépenses qui, par cela même qu'elles profitent à beaucoup de monde, sont fort difficiles à répartir suivant une légitime proportion.

Pour en finir sur cette matière, prévenons un dernier reproche.

Les droits de l'état, dira-t-on, et notamment le droit de déshérence établi sur une grande échelle, favorisent la consommation des capitaux. — Oui, sans doute, le droit de déshérence saisit le capital même des successions; mais est-ce donc à dire que l'état dépense improductivement les fonds que le budget lui confie, ou que le contribuable produit d'autant moins et absorbe d'autant plus que l'impôt lui laisse davantage? Ce serait se montrer peu fort en économie politique que de regarder les dépenses de l'état comme naturellement improductives; ce serait témoigner peu de confiance au gouvernement de son pays que de le croire occupé à dissiper les revenus de l'état sans offrir à la nation aucune autre valeur, ne fût-ce que le bon ordre. Eu égard à l'activité individuelle, nous ne savons pas que l'impôt l'encourage beaucoup : pour favoriser le travail utile, nous avons plus confiance aux économies d'un Sully qu'aux procédés ingénieux du plus habile tondeur de peuples. Et, quant aux consommations que la légèreté de l'impôt déterminerait, nous sommes également incrédules; nous

voulons croire que, dans une nation assez bien conduite pour que l'on s'occupe d'y mettre en pratique les vrais principes des finances et les règles de la plus judicieuse économie, dans un pays où l'aisance des citoyens sera beaucoup accrue par le résultat d'un bienfait si éminent, les conditions du travail seront assez favorables, le marché sera assez vaste, l'industrie assez productive, assez encouragée, pour que l'on ait peu à craindre de voir l'industriel appliquer à de folles dépenses l'argent que le fisc omet de lui ravir.

Eh! si l'ardeur de la consommation était telle que l'on ne pût laisser quelques fonds disponibles aux mains des particuliers, sans redouter pour eux une perte imminente, comment donc s'accroîtraient les capitaux, fruits d'économies journalières? Les capitaux s'accroissent pourtant, et s'accroissent, surtout lorsque le citoyen est faiblement imposé! Il faut donc que celui-ci ne soit point un prodigue à qui l'on ne peut confier un sou sans qu'il le perde aussitôt. Oui, certains imprévoyants consomment d'autant plus qu'ils possèdent davantage; mais le nombre relatif en est rare, et il est encore bien douteux que ceux-là attendent les faveurs du fisc pour entamer le capital du pays; supposer qu'un homme a, tout juste, l'imprévoyance nécessaire pour absorber, sans l'excéder, la somme de revenus que le fisc lui laisse, c'est assurément prévoir un mal exceptionnel, incapable de balancer, par ses effets légers, l'essor brillant d'une industrie libre qui allume tous les foyers nationaux, et

se déverse, au dehors, sur tous les marchés.

Loin d'admettre que les droits de l'état soient nuisibles aux capitaux, nous osons dire qu'ils détruisent partout les préjugés funestes au travail : lorsqu'une nation doit à l'absence d'un préjugé l'établissement d'un droit, à celui-ci la suppression d'un impôt, et à cette suppression les moyens efficaces d'une industrie supérieure, les autres peuples, contraints, quelque temps, de céder le pas à cette nation, ne tardent point à faire un retour sur eux-mêmes, et à repousser, indignés, la mesure qui les gêne ou la force qui les accable.

TITRE IV.

DES INDUSTRIES EXERCÉES PAR L'ÉTAT.

Les industries publiques confient au gouvernement des travaux dont il vend ou échange les produits; elles ont pour objet essentiel d'accroître les ressources du trésor sans surcharger les contribuables. On doit, dès lors, se garder de confondre ces industries soit avec les institutions qui, comme les douanes, tournent bien à l'avantage de certaines personnes, mais font payer par d'autres les frais de cet avantage, soit avec les services publics eux-mêmes qui, loin d'ajouter aux finances de l'état aucun profit, constituent l'état en dépenses.

Les industries publiques sont exercées, disons-

nous, en vue d'un bénéfice; elles opèrent donc au même titre que les industries privées; elles subissent donc les mêmes lois : de là plusieurs principes qu'il faut signaler et poser comme base de nos raisonnements ultérieurs.

D'abord, nous le savons, on ne peut produire des valeurs susceptibles d'accroître les ressources du trésor, c'est-à-dire des valeurs échangeables, qu'au moyen de capitaux ou d'agents naturels d'un ordre supérieur parmi ceux dont les besoins sociaux réclament l'activité : l'état qui veut produire et s'appliquer des bénéfices, doit, avant tout, examiner si l'industrie qu'il embrasse offre à ses capitaux leur meilleur emploi; ou s'il réunit lui-même des conditions qui le placent assez haut dans l'échelle des travailleurs, dont le dernier degré ne reçoit que l'intérêt de son capital et l'équivalent de ses nécessaires dépenses.

Secondement, les profits de l'état, comme industriel, se règlent, pour chaque produit, sur la différence qui existe entre les véritables frais de ce produit et ceux qu'il eût causés, en cas de libre travail, aux fabricants du dernier ordre.

En troisième lieu, l'état s'il n'obtenait ses bénéfices qu'à l'aide de monopoles non réclamés par l'intérêt social, ou bien si, s'attribuant par privilége des industries qu'il exerce avec une vraie supériorité, il voulait une récompense plus forte que celle du travail libre, l'état, disons-nous, au premier cas, usurperait les droits d'autrui d'une manière nuisible à la richesse, et, au deuxième, ne

ferait qu'établir un droit sur la consommation.

Enfin, pour motiver l'application de ces règles, il importe peu que le gouvernement produise par des préposés qui stipulent, qui agissent en son nom et pour son compte, ou en s'associant des entrepreneurs qui lui livrent soit une part de leurs bénéfices, soit un prix fixé d'avance, en retour de sa protection, de sa coopération; et en effet, du moment où l'état assure aux particuliers un certain travail, moyennant un certain prix, il devient producteur, quelle que soit la manière dont il fournit ce travail, et exige ce prix.

Ces principes une fois rappelés, considérons les industries diverses auxquelles les états se livrent habituellement, et traitons, sous ce point de vue, du domaine public en général, des monnaies, des banques, des brevets d'invention, des récompenses honorifiques et des colonies.

CHAPITRE PREMIER.

Du domaine public en général.

Comme nous l'avons dit dans un autre ouvrage (1), on nomme domaine public l'ensemble des biens qui appartiennent à une nation considérée comme corps politique, en d'autres termes l'ensemble des propriétés nationales, moins les choses qui sont propres aux particuliers, aux établissements

(1) *Manuel de droit administratif*, pages 292 et 293.

publics, aux communes et autres individualités collectives reconnues par la loi.

Le domaine public se divise en domaine public proprement dit et en domaine de l'état : le premier est cette partie du domaine qui, vu sa destination, ne saurait être dans le commerce et faire l'objet d'une propriété privée; il embrasse : 1° les choses qui sont vouées à un usage commun, et dont les étrangers eux-mêmes jouissent par tolérance, comme les routes et les rues qui leur font suite, les rivières navigables ou flottables, les rades, ponts et rivages de la mer; 2° les choses qui sont affectées immédiatement aux divers services publics, telles que le matériel de l'armée, les terrains militaires et les édifices publics servant aux tribunaux, aux administrations.

Le domaine de l'état est la partie du domaine public qui, sans changer d'emploi, peut être donnée, vendue, livrée, prescrite, et en un mot passer à de simples particuliers; il comprend, soit les ressources périodiques et autres dont le gouvernement dispose en vue de procurer les objets et travaux nécessaires aux services de l'état, soit les fonds productifs de diverses sortes que l'état exploite afin d'augmenter, par un revenu spécial, la somme de ses recettes.

Que le domaine public soit chose bonne en elle-même, et qu'il ne faille fermer aucune de ses sources légitimes, ceci est incontestable; mais telle n'est point la question : il s'agit de savoir si le do-

maine public, une fois acquis, doit être conservé; en d'autres termes, si l'état, vis-à-vis de son domaine considéré en général, doit se faire industriel au lieu de vendre ce domaine le plus tôt possible, et aux meilleures conditions.

Nous disons : *vis-à-vis de son domaine*; car sans doute, il s'agit ici non du domaine public proprement dit, qui est et doit être inaliénable, mais seulement du domaine de l'état, consistant en fonds productifs susceptibles d'une propriété privée.

Nous ajoutons ces mots : *en général*, pour montrer, d'une part, que nous avons en vue non seulement les châteaux, les forêts, les mines, les propriétés agricoles, mais encore les usines, fabriques et exploitations avec leurs bâtiments, leur mobilier et leur matériel; pour indiquer, d'autre part, que les notions et les règles qui vont être exposées, tout en se référant à la masse des choses qui forment le domaine de l'état, n'excluent point les notions et les règles propres à certaines parties de ce domaine, à celles-là, surtout, qui joindraient à leur but pécuniaire un but de sécurité publique, comme les hôtels des monnaies, les fabriques d'armes à feu, la poste aux lettres; ou un but de protection industrielle et commerciale, comme les colonies, les banques, l'administration des brevets; ou encore un but politique, moral, intellectuel, comme les universités, les musées et le service religieux lui-même. Qui ne voit, en effet, que ces institutions, si elles

rapportaient au trésor des sommes supérieures à leurs dépenses, si elles devenaient des industries de l'état, conserveraient, sous ce nom même, leur caractère de service public obligatoire; et, comme telles, se prêteraient difficilement à des règles propres à empêcher l'influence continuelle, immédiate du pouvoir?

Nous disons encore : *se faire industriel*; et, en effet, de deux choses l'une : l'état qui garde des propriétés les régit par lui-même ou il les afferme; s'il les régit, évidemment il exerce une industrie, industrie agricole, manufacturière, commerciale, selon la nature desdites propriétés. S'il les afferme, on doit toujours reconnaître que l'état se fait industriel; puisque, dès lors, il s'astreint à une foule de soins relativement à ses baux et marchés : avant de les conclure, il doit découvrir ses fermiers, ses concessionnaires, ses entrepreneurs; choisir des hommes honnêtes, capables, zélés, et offrant, d'ailleurs, un prix et des sécurités favorables; étudier, en outre, soit les mesures indiquées par l'expérience pour écarter toute fraude, toute surprise, soit les procédés conservateurs d'une paternelle exploitation pour les imposer à ses fermiers. Après avoir conclu ses baux, l'état est encore tenu d'assurer leur exécution, par exemple en vérifiant l'accomplissement des travaux stipulés, en forçant au payement des sommes promises, en surveillant régulièrement l'entretien des objets par lui confiés, et en se soumettant lui-même au devoir souvent difficile d'ac-

complir ses propres obligations, telles que de procurer un certain mobilier, un certain fonds de roulement, ou la jouissance de certains droits. Ou nous nous trompons bien fort, où ce sont là les soins mêmes et les travaux de l'entrepreneur d'industrie, soins et travaux qui se dessinent, se détachent et apparaissent d'autant mieux qu'il s'agit d'intérêts plus considérables.

La question ainsi posée, cherchons-nous quelle peut-être la puissance productive d'un état dans la gestion de son domaine, nous sommes conduits à distinguer entre le cas de régie simple et celui de mise en ferme.

Si l'état gère ses biens par lui-même, c'est-à-dire à l'aide de préposés qui agissent, promettent et stipulent pour son compte, il faut reconnaître, premièrement, que les fonds productifs de l'état servent peu l'essor des grandes idées : pour qu'une idée large et haute prenne place dans un état, il faut qu'elle se fasse dame de cour, ou menin, ou orateur ; il faut qu'elle baise la bouche du prince ou les marches du trône, ou les vanités assoupies de la gauche, de la droite et des centres ; il faut qu'elle essuie avec calme les dédains, les insultes, les oppositions ; il faut enfin qu'elle caresse, après le roi, le valet ; après le dauphin, la dauphine ; après le ministre et le parlement, les bureaux. Mais aussi, une fois assise, que le temps se passe, que l'état de choses se modifie, que de favorable elle devienne nuisible, embarrassante, ruineuse, n'importe :

bonne ou mauvaise, cette idée existe, cette idée reste, et le génie même qui voudrait la détruire devrait se rendre à son tour solliciteur. Heureux le génie, si, pour faire accepter ses bienfaits, ses pensées fécondes, écloses à la chaleur de son cerveau, nourries du fruit de ses veilles et des débris de sa santé, il n'avait à lutter, lui-même, contre des obstacles bien autrement résistants!

Et, en effet, plus une pensée est neuve, grande et fatale aux abus, plus aussi elle marche avec peine dans le sentier difficile des intelligences obtuses, des esprits timorés, des rudes caractères, ou bien des vanités blessées, des jalouses passions, des sourdes haines, ou bien encore des droits acquis, des intérêts engagés, des existences sociales et matérielles édifiées jusque sur le chemin, et qu'il faut attaquer, renverser.... Mais la pensée qui s'ouvre passage, n'eût-elle qu'à redresser les vues de certains administrateurs, vues faites par les traditions séculaires, empreintes de la teinte spéciale de chaque amour-propre, scellées, moulées, solidifiées au cerveau des hommes, elle s'affaisserait au milieu de sa course; et, oubliée alors, et endormie dans la poudre des liasses, elle attendrait, pour s'éveiller, le cri national, et, pour répandre partout ses largesses, le génie d'une Élisabeth, d'une Catherine, d'une Marie-Thérèse, le bras d'un Frédéric, la voix d'un Mirabeau, la politique d'un Richelieu, la fermeté d'un Chatam, le triomphe éblouissant d'un Bonaparte, ou la venue

paisible mais longtemps radieuse d'un Sully, d'un Colbert ou d'un Turgot (1).

Secondement, que les fonds productifs de l'état ne se prêtent guère plus à l'application des méthodes progressives, et cela soit en raison des règles posées, soit à cause des habitudes prises : tout se discute, tout se délibère, tout se sanctionne en administration, et, après avoir été discuté, délibéré, approuvé, tout passe à la filière des bureaux et des fonctionnaires successifs, pour recevoir, à chaque degré, un cortége spécial d'informations, d'oppositions, de justifications, d'injonctions, d'avis et de visas, de règlements et d'amendements. Il suit de là, par la force même des choses, une difficulté extrême à modifier ce qui existe, et l'impossibilité, souvent complète, de saisir une inspiration, d'opérer un essai, d'observer un système varié, mobile, progressif.

Les habitudes des agents de l'état aggravent en-

(1) Alors que les frais de recouvrement quadruplaient, en France, la somme de l'impôt, qui put ramener ces frais à une juste proportion ? — Sully ! Alors que le travail était réputé droit du souverain, et que l'industrie française se trouvait compromise par l'anarchie des procédés, l'obstination de la routine, le défaut de marché, suite du défaut de confiance, qui put instituer la centralisation industrielle à côté de la centralisation politique ? Colbert, avec ses règlements sur les manufactures ! Alors que, par le progrès des sciences et des arts, par le développement des intelligences et des ambitions laborieuses, par l'impatience de la force individuelle, l'usage de ces mêmes règlements devint funeste; qui les attaqua le premier, sauf à revenir parfois sur ses pas ? — Turgot ! Et qui put les renverser sans retour ? La révolution française !

core cette position : qui ne connaît la paresse native et indélébile produite chez beaucoup d'entre eux par leur personnelle sécurité ? Qui ne sait leur indifférence au succès du travail, par suite de leur défaut d'intérêt? Qui ne voit que toute prudence leur est imposée; car tout zèle hardi, de leur part, serait une infraction à la règle, une faute punissable? Enfin, qui ignore qu'ils ont foi au succès de l'intrigue plus qu'en celui du dévouement?... Eh bien, quand l'autorité supérieure aura informé, ratifié, décrété; quand les bureaux auront consenti, dépêché, expédié; quand l'ordonnance, scellée, signée, contresignée, armée de pied en cap, sera venue à son heure d'exécution; eh bien, disons-nous, voilà la population ouvrière, voilà l'instrument que cette ordonnance devra utiliser et gouverner! En conscience, rencontrera-t-elle cette ardeur et cette patience qui se vouent à une œuvre comme l'avare à son trésor? Trouvera-t-elle seulement l'ouvrier docile à accepter la tâche fatigante d'un savoir et d'un art nouveau, comme à se prêter à d'autres habitudes?

Or, combien de telles difficultés paraissent sérieuses, si l'on considère que le bon vouloir ne remplace pas encore la science, et que, pour les plus minces progrès, celle-ci éprouve à se faire admettre, comprendre, accepter par un gouvernement, autant de peine que les plus vastes conceptions. Où est donc l'être fort et savant, savant et habile, habile et dévoué, toujours prêt, au moindre

signe, à écouter la science, à discerner ses vœux, à monter pour elle sur la brèche ; et, apôtre enthousiaste, champion vigoureux, à convertir l'incrédulité, à combattre les erreurs, les intérêts, les habitudes? Qu'on y songe, et l'on sentira que le domaine dont il s'agit n'est pas moins rebelle aux plus simples progrès de l'art qu'à ces élans soudains qui, au souffle du génie, par les libres et harmonieux efforts des intérêts privés, font ressortir et mettent en jeu les puissances ignorées d'un capital ou d'un agent naturel.

Troisièmement, que les fonds productifs régis par l'état s'exploitent à plus grands frais que ceux des particuliers : les ouvriers de l'état sont payés plus cher; on craint les émeutes, et l'on ne veut pas encourir le reproche de laisser ses gens mourir de misère; puis les mêmes les ouvriers sont surveillés de plus haut par un chef plus indulgent, souvent même ils se regardent comme inamovibles, ce qui fait qu'ils sont moins actifs, et qu'il en faut un plus grand nombre pour accomplir un travail donné: nouvelle source de dépenses! Ce n'est pas tout; les moyens d'exploitation pour les biens de l'état sont aussi plus chers et plus considérables; car, tandis que le simple industriel achète au prix le plus bas, et tire double emploi d'un même objet, il n'en est pas ainsi du gouvernement; ce dernier est riche, il fait les choses en règle, comme l'on dit; souvent même, il est en butte aux sollicitations de protégés, et, chose vraiment pénible, lui qui peut, moins

que les autres, s'appliquer le profit des bonnes découvertes, est aussi, moins que les autres, à l'abri des intrigues! Et puis le matériel de l'état se conserve-t-il avec cette régulière et intelligente économie qui préside à la gestion des biens privés, qui ménage le neuf, qui utilise encore les objets hors de service; qui sait minutieusement tirer d'une chose tous les usages qu'elle récèle? Non, sans doute, et il serait au pouvoir de l'état de poser les règles les meilleures, les plus progressives, de faire même exécuter ces règles avec rigueur et promptitude, que l'état n'obtiendrait point encore, sur la volonté et la patience du travailleur, ce continuel empire qui est propre à l'intérêt personnel.

Quatrièmement, que la gestion du domaine de l'état, livrée à des personnes dont les intérêts ne sont pas toujours ceux de la chose publique, laisse encore à redouter des pertes autres que celles résultant du défaut d'activité chez les travailleurs, du défaut d'indépendance et de surveillance chez les hommes du pouvoir: l'homme est homme dans ses rapports avec l'état comme dans ses relations privées, et les faits montrent à quel point les fraudes sont à craindre dans les ventes et achats que la chose publique nécessite, ces actes fussent-ils entourés des formes sévères de l'adjudication avec concurrence. Disons même qu'ici les intentions coupables sont encore servies par le préjugé déjà signalé et expliqué plus haut, ce préjugé funeste qui vicie l'opinion publique et la conscience individuelle, ce préjugé

étrange qui consiste à mépriser moins le spoliateur des deniers publics que le voleur de l'argent privé; comme si les deniers publics qui se dérobent ne devaient pas être remplacés par l'impôt, ou comme si l'impôt ne coûtait pas, à l'aisance ses épargnes, au travail ses sueurs, et, parfois, ses maladies, sa mort.

Enfin, on doit reconnaître que les propriétés de l'état favorisent diverses motions, divers projets, qui, sans toucher à la fraude, n'en portent pas moins ses ruineux effets. Ayez un parc, vous y voudrez un palais; ayez un palais, vous y voudrez un mobilier en rapport; ayez parc et palais et mobilier, et puis vienne l'occasion, vous donnerez des fêtes royales; en une soirée de folle joie, vous gaspillerez toutes ces richesses; car il est encore dans l'opinion et la conscience des hommes un préjugé qui rend les états économes de numéraire et impunément prodigues de tout autre bien; tant le système de la balance du commerce s'était fortement imprimé partout! tant ce malheureux système, arraché de la science, laisse encore des racines profondes dans les mœurs!

Certes, nous serions bien abusés si de tels faits ne prouvaient pas que les biens de l'état sont moins lucratifs que les biens privés, lorsque l'état administre par des préposés agissant pour son compte.

Passe-t-on du mode de régie simple à celui de mise en ferme, veut-on savoir ce que l'état peut espérer de son domaine, en le confiant à des entrepreneurs? Il

semble, de prime abord, que ce dernier mode est à l'abri des inconvénients signalés tout à l'heure; cependant, à le mieux observer, on estime qu'il ne favorise guère plus, soit l'amélioration du domaine, soit l'économie des ressources publiques.

Les améliorations, sans doute, sont possibles aux fermiers de l'état plus qu'à l'état lui-même, puisque son propre intérêt les lui fait désirer, et qu'il est dans son zèle de les rechercher, dans son expérience de les reconnaître, dans sa puissance de les prescrire; puisque, en outre, l'exécution de ses ordres n'éprouve d'obstacles ni dans le défaut de surveillance provenant du nombre excessif et de l'éloignement des employés, ni dans la paresse, cet attribut trop fréquent des positions solides, ni dans l'indifférence qui vient de l'habitude de compter sur ses protecteurs plus que sur son travail, ou de l'exclusion forcée de toutes parts aux bénéfices. Mais de telles circonstances, très-favorables aux perfectionnements ordinaires, sont sans intérêt quant à l'application des méthodes coûteuses qui peuvent, en fin de bail, tourner au profit du locateur, et des innovations hardies ou délicates qui supposent un regard sûr, une main ferme, une liberté d'agir absolue; ces méthodes, ces innovations, seraient en vain désirées : les premières, parce qu'en matière de ferme, l'état subit la loi commune, qui ne permet d'espérer d'autrui que ce qu'autrui est intéressé à faire; et parce que, d'après cette loi, l'état, loin de compter sur les bienfaits de

ses concessionnaires, doit s'attendre plutôt à ce qu'ils s'ingénient pour détourner, au profit du présent, le lot de l'avenir ; les secondes, parce que, pour de tels actes, le maître n'a foi qu'en lui-même, et, s'il ne peut pas agir, il renonce à l'espoir d'un bénéfice au lieu de compromettre sa propriété, en la plaçant sur un ressort sans contre-poids ; parce que l'état, plus que tout autre, se montre fidèle à cette règle, lui qui défend de dénaturer son domaine sans l'autorisation de la loi, lui qui stipule, dans le cahier des charges de ses baux, les clauses les plus restrictives. Inutilement un industriel d'élite offrirait de présider à la transformation du domaine, inutilement le fermier, lui-même, ferait les plus belles offres ; il faudrait qu'il recourût à l'autorité supérieure, à une assemblée délibérante, peut-être ; qu'il convainquît une foule d'hommes de l'apportunité de ses plans, et leur en dévoilât tous les secrets ; et qu'après s'être fait solliciteur, après avoir couru, à ses risques et périls, la chance d'un refus, la chance d'un vol, peut-être, il s'exposât au danger nouveau d'une faveur tardive ou différée, sans assiette ou sans ressort ! De pareilles difficultés, nous le croyons, équivalent à l'impossible.

Les économies comme les améliorations sont peu secondées par le régime de la mise en ferme : en effet, tout désavantage imposé au fermier rejaillit sur le propriétaire en faisant tomber le prix des baux, et, déjà, ce que nous venons de dire laisse prévoir quelle est, sous ce rapport, la situation fâcheuse de

l'état. Ensuite, les clauses rigoureuses imposées par celui-ci n'ont pas seulement pour effet de réduire les offres des fermiers, elles vont jusqu'à éloigner les plus habiles par l'appréhension d'une force qui tiendrait dans un cercle étroit le jeu de leurs spéculations, l'essor de leur talent; et il arrive ainsi que le prix des fermes baisse encore par le défaut de concurrence. De plus, les fermiers du domaine ne sauraient être que de grands entrepreneurs tenus eux-mêmes d'employer les bras d'étrangers nombreux; et, à cet égard, ils ne sont guère plus favorisés que l'état, puisqu'ils doivent, comme lui, joindre au salaire des ouvriers le salaire des surveillants; comme lui, renoncer aux résultats de ce zèle incessant, de cette économie scrupuleuse, qui distinguent les travailleurs propriétaires. Enfin, les mêmes fermiers payent, pour les capitaux qu'ils emploient, un intérêt généralement supérieur au cours des fonds publics : nouvelle cause de sacrifices à supporter par eux, et d'indemnité à fournir par l'état.

Si la mise en ferme préservait au moins le domaine du gaspillage et de la fraude, ce serait pour ce régime, un double mérite qui offrirait à l'état quelque compensation! Malheureusement il n'en est pas ainsi.

Au sujet du gaspillage, nous dirons que la mise en ferme lui ouvre une voie moins large, mais ne le prévient point; puisque, chaque jour, on voit des entrepreneurs, aveuglés par la possession d'un fort capital, employer à bâtir des châteaux les fonds

de leur industrie; puisque, en outre, la seule possession d'un domaine foncier impose à l'état un inutile sacrifice, comme le démontre l'analyse des produits de ce domaine. Quels sont, en effet, les vrais éléments du revenu foncier? Ce sont les valeurs diverses, matérielles ou morales, produites par les biens-fonds : ce sont, d'une part, l'usage et les fruits, tels qu'on les conçoit d'habitude; d'autre part, une grande sécurité, des droits politiques et des avantages de gloire ou de vanité pour les propriétaires. Ces valeurs morales font si bien partie du revenu des propriétés foncières qu'elles causent une forte baisse dans le taux comparé de ce revenu, et cela sous l'empire de la loi économique qui ramène au même profit tous les agents productifs d'une même valeur. Or, entre les nombreux avantages des biens-fonds, en est-il qui ne servent point à l'état, qui soient absolument perdus pour lui? — Oui! et telles sont, en effet, les valeurs morales: l'état ne saurait que faire de droits politiques assurément, non plus que des faveurs dont se nourrit la gloriole privée; l'état ne saurait même avoir besoin d'un emploi assuré pour ses capitaux, lui qui, obéré de dettes ou de charges onéreuses, trouverait toujours, dans le payement de ces dettes, dans la réduction de ces charges, le plus sûr comme le plus lucratif des placements. Il y a donc gaspillage, gaspillage évident et inévitable pour l'état, qui, sans un but spécial d'intérêt public, s'est mis sur les rangs des particuliers, et reste pro-

priétaire comme eux au prix des mêmes sacrifices ; ceux qui blâment l'amortissement comme inutile et préjudiciable pour un état qui emprunte à mesure qu'il rembourse devraient bien plutôt s'armer contre le domaine foncier ; car il y a là un actif qui rapporte un, deux ou trois pour cent, vis-à-vis d'un passif dont l'intérêt s'élève à quatre, à cinq, et souvent beaucoup plus.

Quant aux fraudes que laisse à redouter la mise en ferme du domaine, elles sont de deux sortes, directes ou indirectes : directes, lorsqu'elles se commettent contre l'état lui-même ; indirectes, si elles frappent le fermier sans avoir, pour l'état, d'autre suite que les clauses plus rigoureuses que permet d'imposer l'appréhension de ces fraudes. Nous n'avons rien de spécial à dire touchant les fraudes indirectes, si ce n'est qu'elles sont peu menaçantes, le fermier pouvant presque toujours stipuler par lui-même ; et pouvant encore, dans le cercle limité qui l'occupe exclusivement, tout voir, tout entendre, tout diriger, tout surveiller, faire enfin l'application complète, assidue, et de ses lumières spéciales, et des soins minutieux dictés par son puissant intérêt. Mais, à l'égard des fraudes directes, nous ferons observer qu'elles sont à craindre sous le régime de la mise en ferme et dans les marchés mêmes qui règlent les rapports de l'état avec ses fermiers ; en effet, de deux choses l'une, ou ces marchés se passent à l'amiable, ou ils se concluent par adjudications publiques, après enchères ; et, au premier cas,

surgissent des séductions nombreuses, imminentes, sourdes, individuelles, insaisissables; au deuxième, on voit naître de larges machinations, des coalitions scandaleuses qui, parties de la haute classe, puis, venues aux regards des peuples, donnent à la morale de ceux-ci, à leur patience laborieuse, à leur patriotisme, le spectacle de traitants repus de vols, et de vols commis au grand jour, sous l'égide de la fortune, de la renommée, sur le plus clair, sur le plus liquide du patrimoine public.

De ces données diverses, il résulte, à l'évidence, que l'exploitation d'un domaine est, en général, pour les états, une mauvaise et préjudiciable industrie, soit qu'on choisisse la mise en ferme, soit qu'on préfère la régie simple.

Ici, toutefois, on adressera plusieurs objections, on dira que la possession d'un grand domaine annonce les grands états, donne du crédit aux gouvernements, ajoute à l'éclat et au respect du pouvoir, fait vivre beaucoup de monde, enfin, permet au souverain d'obtenir instantanément les plus utiles secours en cas d'urgente et grave nécessité.

Sur le premier point, l'histoire, à notre place, se charge de répondre ; elle fait voir que ce sont, au contraire, les états à l'enfance que la nature a dotés d'un domaine, lorsque la voie des impôts efficaces leur était fermée, en l'absence d'un système financier suffisamment mûri, de ressources individuelles développées sur une large échelle, et d'un peuple assez libre, assez patriote, assez éclairé pour

se dévouer à la chose publique. Cela est si vrai qu'aux temps pauvres, ignorants, asservis de la féodalité, un domaine considérable payait en nature les dépenses de l'état, et allait jusqu'à se diviser et se subdiviser pour se répartir, comme salaire, entre les officiers de la couronne.

Sur le deuxième point, nous dirons que ce qui assure le crédit des états, c'est leur constitution politique, ou leur bonne foi justifiée par leurs antécédents, ou l'abondance de leurs ressources ordinaires, basée sur l'abondance des fortunes privées, ou encore un système d'emprunt favorable aux créanciers; mais ce n'est jamais un domaine public souvent inaliénable de par la loi, et toujours insaisissable de par le fait.

Sur le troisième point, nous ferons observer que le domaine utile à l'éclat et au respect du pouvoir c'est le domaine public proprement dit; et qu'ici, au contraire, il s'agit du domaine de l'état, qui, nous l'avons vu, n'embrasse, ni les monuments magnifiques, ni les édifices imposants, ni les musées merveilleux, ni les résidences royales, ni les splendides mobiliers des couronnes; et qui, si vaste qu'il soit, ne frappe les regards d'aucun, ne fait jamais courir la foule, comme un immense bétail, après le char d'un souverain, vers les dalles brûlantes d'un palais.

Sur le quatrième point, il nous sera aisé de faire comprendre que si le domaine alimente bien du monde, c'est parce qu'il se compose de fonds productifs, et non parce qu'il appartient à l'état: en

effet, on doit croire que, sauf quelques sinécures, tous ceux que nourrit le domaine possédé par l'état seraient nourris par ce domaine au pouvoir des particuliers, en supposant même nuls les progrès du travail par les efforts plus grands de l'intérêt privé. Le domaine de l'état serait favorable à l'existence des hommes! Mais, de grâce, quelle est donc son origine partout où il figure au premier rang des voies et moyens publics? On le sait, au sein de chaque classe sociale, le nombre des hommes se règle d'après le rapport qui existe entre les ressources totales de cette classe et les besoins individuels de ses membres; toute ressource nouvelle détermine soit une population nouvelle, soit un développement nouveau des besoins et des jouissances privées. D'après cela, ne faut-il pas dire que si, du sein de cet équilibre parfait, surgissent de grandes richesses disponibles pour l'être qu'on appelle état, c'est qu'une catastrophe soudaine est venue supprimer les vies d'homme au-devant des subsistances, ou les joies de convive au-devant des festins? Et voilà bien aussi comment procédèrent les Francs, nos pères ou nos maîtres, ces grands fondateurs du domaine de l'état.

Enfin, abordant la cinquième objection, celle qui présente le domaine de l'état comme un secours efficace offert pour les cas d'urgente et grave nécessité, nous distinguerons deux hypothèses, celle d'une nationalité garantie et celle d'une nationalité en péril.

Touchant la première hypothèse, nous n'hésitons point à dire que la voie de l'emprunt serait et plus facile et moins coûteuse que celle de la vente du domaine. En effet, d'une part, les états pressés par le besoin trouvent toujours à emprunter lorsque leur existence n'est point compromise; et, d'autre part, lorsque, écartant un scrupule qui n'est, au fond, que de la supercherie, elles ont soin de ne pas émettre des rentes trop inférieures au pair, l'opinion publique, unie à la conscience individuelle, travaille à leur assurer des conditions favorables; il leur est même loisible de limiter beaucoup leurs sacrifices par une conversion opérée dès le retour de la paix.

Mais un état, placé dans la même hypothèse, veut-il, au contraire, aliéner son domaine, il n'est pas certain qu'il trouve des acquéreurs; et, cela fût-il, on doit croire que ceux-ci recueilleraient d'exorbitants bénéfices : la raison en est simple; c'est que les besoins du gouvernement sont urgents, et se prêtent peu aux lenteurs d'une vente par faibles lots; c'est qu'il n'est pas aussi aisé de contrôler les mérites d'une grande acquisition que ceux d'un placement sur les fonds publics (chacun peut, par ses seules lumières, et en lisant la cote des cours sur un journal, connaître au juste l'état du crédit, tandis que, pour connaître l'état et la valeur de domaines considérables, il faut recourir, à ses frais, au ministère dispendieux des gens de l'art, et s'exposer encore à des charges, à des pertes nombreuses); c'est que, faute

de sécurités certaines et reconnues, les capitalistes tarderaient à se grouper en compagnies puissantes; c'estque ces compagnies, peu nombreuses, dès lors, pourraient aisément se coaliser, si tant est que cela fût nécessaire; c'est qu'il n'y aurait là, pour défendre l'état contre les prétentions outrées, ni l'opinion publique, qui surveille le taux des emprunts, ni même l'article 1674 du Code civil, qui rescinde les ventes pour lésion de plus des sept douzièmes; c'est qu'enfin l'état vendeur, après avoir ainsi accepté les dures conditions d'un monopole avide, absolu, sans contrôle, devrait boire en entier le calice d'amertume, quelles que devinssent, plus tard, les faveurs du sort.

Passant à l'hypothèse d'une nationalité en péril; en ce cas, dirons-nous, on ne trouverait, non plus que des fonds pour les prêts, des sommes pour les achats, et l'on ne substituerait aux emprunts usuraires que des ventes à vil prix; car, assurément, le pouvoir qui s'emparerait du pays ne respecterait pas plus les ventes du domaine que les emprunts; tout serait par lui annulé, ou tout serait *maintenu*.

A cet égard, du reste, les souvenirs parlent plus haut que la science. Plusieurs se rappellent ces fameux décrets qui confisquèrent, en France, les biens du clergé et de l'émigration; ils se rappellent comment, au défaut de ventes possibles, on dut avoir recours à des aliénations fictives; comment les engagements des municipalités tinrent lieu de prix;

comment des bons sur les communes circulèrent dans le public, qui put, à son gré, les échanger contre des biens-fonds; comment ces bons ou assignats, furent convertis en papier monnaie; comment les facilités offertes par un tel papier, dans les périls croissants de l'époque, le firent multiplier jusqu'à des sommes immenses; comment, ces sommes dépassant les besoins, les assignats baissèrent de prix à mesure que leur nombre s'élevait; comment l'état reçut le contre-coup de cette défaveur, forcé qu'il fut d'accepter ce papier en payement de son domaine ou de ses impôts; et comment enfin, au sein d'un discrédit général, mais après que le pays fut sauvé, 36 milliards d'assignats tombèrent sous les coups de l'opinion publique et de la loi.

Pense-t-on que si, placé dans des dangers semblables à ceux de la France en 1793, un état, possesseur de vastes domaines, voulait les employer au salut de la patrie, il serait plus favorisé dans ses projets que la convention nationale, ou bien ne réclamerait-on un domaine public que pour rejouer, en cas de péril, la comédie trop coûteuse des assignats? La France, l'Europe, sont, à cet égard, désabusées, et la nature, voulût-elle de nouveau fasciner les hommes pour les mener à des conquêtes douloureuses, choisirait certainement d'autres illusions.

Nous, qui n'avons point vu ces jours d'alarme, qui fûmes éveillés du néant au bruit des succès de la France, et qui, de notre berceau, entendions

les chants de victoire, en regardant sur l'Europe; nous, qu'un règne paisible a dotés de nombreux capitaux, et qui, fondant l'édifice de l'avenir, le découvrons par la pensée; nous, que l'amour du savoir ramène vers la Providence, et qui, interrogeant sa sagesse, la retrouvons non plus voilée, mais sans mystère; non plus arbitraire, mais soumise à des lois; non plus sensible à de folles invocations, mais docile, toujours docile aux vœux de qui sait la comprendre, et s'élancer sur ses ailes; nous, que la nature nourrit dans nos maisons, aide dans nos fabriques, réjouit dans nos musées; nous, qui, simples artistes, la voyons gracieuse, familière, s'asseoir à nos côtés, et, souriant au génie qui l'imite si bien, ô surprise! imiter le génie à son tour, retracer du jeu de ses rayons brillants nos portiques, nos colonnes, nos statues, nos propres ouvrages... Non, non, nous, les hommes du dix-neuvième siècle, les riches enfants, les disciples de la Providence, les favoris de la nature, nous ne saurions croire ni au retour des phases sociales déchirantes, ni surtout à la nécessité des illusions pour les franchir : déjà les peuples veulent comprendre, et, de même qu'ils peuvent, sans trop de mal, aider au progrès futur, de même aussi, il n'est plus nécessaire que Dieu les attire par des mirages sur les voies de leur destinée. Déjà l'erreur s'écoule de ses derniers refuges; bientôt, par l'effet des lumières et des richesses nouvelles, le bien social et l'intérêt privé s'uniront dans les mêmes desseins.

CHAPITRE II.

Des monnaies.

Les monnaies considérées comme objet d'industrie pour les états donnent lieu aux questions suivantes :

Un état doit-il fabriquer les monnaies ayant cours sur son territoire? Doit-il se réserver le monopole d'une telle industrie ? Doit-il exercer ce monopole par voie de régie ou d'entreprise ? Enfin, quels bénéfices un état peut et doit-il faire sur ses monnaies ?

Pour résoudre ces point divers, nous avons à rechercher, d'abord, les qualités et conditions désirables de la monnaie, eu égard à ses fonctions.

La monnaie remplit deux fonctions différentes : elle est tantôt l'intermédiaire des échanges, tantôt l'évaluateur commun des richesses.

Que la monnaie joue dans les échanges un simple rôle d'intermédiaire, on s'en convainc par l'observation : la monnaie sert à fournir l'indemnité de ce que l'on achète et à obtenir l'indemnité de ce que l'on vend ; elle passe, à titre de prix, des mains de l'acheteur en celles du vendeur. Or, le prix des ventes, pourquoi est-il ainsi payé et reçu ? Est-ce pour rester chez son possesseur comme une chose éminemment favorable, éminemment bonne à conserver ? Non, sans doute, car on ne voit pas quelle jouis-

sance ou quel bénéfice le numéraire peut procurer par lui-même, si ce n'est la jouissance de l'avare qui couve ses trésors, ou le bénéfice du changeur, qui appelle vers son comptoir l'attention publique; et, en réalité, peu de personne, aujourd'hui, thésaurisent de la monnaie, on s'empresse, au contraire, si l'on en possède, de l'employer en achats profitables, ou de la prêter, moyennant intérêt, à des personnes qui en font cet usage. Il est donc évident que l'argent qui sert à accomplir un achat n'est reçu que pour être employé à des achats nouveaux; que l'argent n'est qu'un moyen d'obtenir, pour une chose qui convient à Pierre, une autre chose qui est aux mains de Paul; que l'argent, enfin, n'a d'autre effet que d'aider au placement des produits, à l'acquisition des marchandises, d'activer et de multiplier les échanges, d'opérer ainsi dans la société la distribution des droits qui prépare ou assure la distribution des biens (1).

(1) Il n'est point exact de dire, avec M. J. B. Say, que les monnaies sont, pour les sociétés, ce que l'huile est pour les machines. Ce qui, dans l'organisme social, représente l'huile des machines, ce qui active la marche des produits divers, soit qu'ils se distribuent aux consommateurs, soit qu'ils se rejoignent en vue de nouveaux produits, ce sont les routes, les canaux, les chemins de fer, les bateaux à vapeur, et non la monnaie; car les fonctions régulières de celle-ci peuvent vingt fois s'accomplir, le prix d'une marchandise ou d'une fabrique peut être payé et reçu vingt fois, sans que cette marchandise ou cette fabrique se meuve avec plus de promptitude; et, au contraire, un nouvel, un puissant essor peut être imprimé à l'une et à l'autre, sans un nouveau secours de monnaies. La monnaie facilite les échanges, c'est-à-dire les déplacements du droit de propriété, voilà tout; réagir sur

Que la monnaie soit l'évaluateur commun des richesses, c'est chose incontestable. Si l'on veut faire connaître le prix d'un objet quelconque, il est d'usage de dire : voilà qui vaut tel nombre de francs ou telle somme d'écus, de piastres, etc., suivant que la monnaie du pays consiste en francs, en écus ou en piastres. A ce sujet, toutefois, nous ferons observer que les fonctions d'évaluateur appartiennent non seulement à la monnaie réelle qui nous occupe, mais encore à la monnaie de compte, cette monnaie qui, impropre aux échanges, qui, dépourvue d'individualité matérielle ou légale, comme la livre tournois et nos centimes français, est utile néanmoins pour les évaluations.

Servir d'intermédiaire aux échanges et d'évaluateur commun aux richesses, tel est donc le vrai rôle de la monnaie. S'il y a loin de là aux utopies superbes qui, fières de multiplier celle-ci, la désignaient comme le signe de tous les biens, n'en accusons pas la science : la science n'est point chargée de réjouir notre vanité; elle a une mission plus digne, elle montre les piéges semés sur les voies de l'homme, en éclairant la nature des choses. Le principe posé plus haut doit en effet prévenir à

l'activité sociale est son effet occasionnel, mais non son but.

Cette observation n'est pas sans utilité ; car, de ce que la monnaie aurait pour mission directe d'activer l'industrie, insatiable de mouvement, on pourrait conclure que la monnaie sert d'autant plus qu'elle est plus considérable, opinion démentie par la science, et M. Say lui-même soutient que la valeur monétaire, employée par un pays, se règle sur l'état des besoins et non sur la somme effective des monnaies de ce pays.

toujours les désordres du système de Law, l'abus scandaleux des assignats, les prohibitions funestes et les guerres désolantes de la balance du commerce.

Les fonctions de la monnaie une fois connues, voyons quelles qualités ces fonctions rendent désirables. Suivant nous, la monnaie doit : 1° posséder une valeur réelle égale à sa valeur nominale ; 2° avoir un cours stable ; 3° réunir des caractères extérieurs qui manifestent, qui garantissent ce cours à tous les yeux, à toutes les intelligences ; 4° reposer dans des matières diverses, les unes précieuses, les autres non précieuses ; 5° être d'un usage commode ; 6° enfin, jouir d'un vaste marché.

La monnaie, disons-nous, doit posséder une valeur réelle égale à sa valeur nominale : la valeur réelle de la monnaie se règle sur le prix de la matière monétaire, joint aux frais de fabrication ; la valeur nominale résulte du chiffre souvent arbitraire coté, sur les pièces elles-mêmes, par celui qui les frappe. Si une monnaie n'avait pas réellement la valeur que sa cote désigne, elle exprimerait un audacieux mensonge ; imposée par les uns, elle servirait une patente escroquerie ; refusée par les autres, elle ralentirait le commerce ; suspecte à tous, elle causerait le discrédit à l'intérieur et la baisse du change au dehors, elle ne pourrait pas même s'employer comme évaluateur. En effet, au cas de différence entre la valeur réelle et la valeur nominale, l'industriel qui émet une monnaie gagne trop à l'accroître pour la maintenir dans de justes

bornes, et empêcher que, par la disproportion de l'offre avec la demande, son cours ne fléchisse au-dessous du taux de la loi. Puis, eût-il, à cet égard, les volontés les plus sages, le public refuserait de compter sur elles; car le public, avec raison, se défie de tout ce qui repose sur l'attente d'une vertu trop supérieure.

Mais, oppose-t-on, le public, chaque jour et partout, reçoit comme monnaie un simple papier, et ce papier rend tous les services du plus cher numéraire; il est donc abusif de sacrifier d'immenses valeurs à une conscience niaisement susceptible pour un mensonge qui ne trompe et ne blesse personne. — Ce raisonnement vient, sans doute, d'une confusion faite entre la monnaie et ses signes représentatifs, entre le numéraire et les billets de banque. Les billets de banque sont presque toujours au pair, et ils acquièrent ce mérite sans l'aide d'aucune force, d'aucune autorité supérieure; mais, pourquoi cela? Parce que tout porteur de ces billets les échange à volonté contre une monnaie du meilleur alloi. Le papier de banque et le papier de crédit en général, loin de motiver la réduction de la valeur réelle du numéraire, donneraient au contraire le plus fort argument pour le maintien de cette valeur; car à mesure que le cours d'une monnaie fléchit, toute obligation payable en cette monnaie ressent une baisse égale, tout possesseur de billets de crédit voit fondre sa fortune dans son portefeuille aussi bien que dans sa propre caisse.

Au reste, en posant une telle objection, eût-on en vue le papier-monnaie lui-même, nous répondrions par des faits, nous citerions les plus favorables d'entre ces papiers : les assignats de France et les bank's notes de Londres, à l'époque de leur cours forcé ; et l'on reconnaîtrait que ni les uns ni les autres ne restèrent au pair, malgré les faveurs exceptionnelles dont ils jouirent, malgré que les premiers fussent à la fois une monnaie et un titre convertible en biens-fonds, malgré que les autres eussent été mis, par un accord formel, sous la protection de l'intérêt commercial et du patriotisme. Qui ne sait, en effet, le discrédit où tombèrent les assignats, discrédit tel que, quatre à cinq ans après leur institution, vingt milliards émis en cette monnaie procurèrent à peine au gouvernement la somme de cent millions. Quant aux banck's notes, comment se maintinrent-ils à 12 p. 100 au-dessous du pair? non, sans doute, par le naturel mérite de ces billets devenus papier-monnaie, mais à cause de la probité exemplaire, de la foi presque intacte et de l'intelligent dévouement du commerce anglais.

Et puis le numéraire n'a-t-il pas éprouvé lui-même une baisse analogue chaque fois que, pressés par le besoin, et croyant pouvoir profiter de l'impuissance ou de l'indifférence du public en cette matière, les gouvernements ont voulu affaiblir le titré ou diminuer le poids de leurs monnaies? La valeur courante de la livre tournois, tombée au soixante-douzième de sa valeur primitive et tant

d'autres monnaies complétement dépréciées ne sont-elles pas la preuve certaine du discrédit qui frappe tôt ou tard les espèces douées d'une valeur réelle insuffisante ?

La monnaie, avons-nous dit en second lieu, doit jouir d'un cours stable ; cette qualité lui importe, en effet, et comme moyen d'échange et comme évaluateur : sans la stabilité de son cours, la monnaie devient impropre aux contrats à terme ; nul homme n'est assez hardi pour se fier à de tels actes, nul n'est assez heureux pour en courir la chance impunément. Pas de contrats à terme !.. qu'advient-il alors de l'industrie, elle qui leur doit de si utiles secours ; elle qui, sans un sou disponible, peut, avec leur aide, servir ses commandes, acheter ses instruments, ses matières premières, sa nourriture ; puis, ses produits livrés, peut encore faire escompter les billets qu'elle reçoit, et payer ainsi ses engagements échus ? Sans les contrats à terme, sans la stabilité monétaire qui les soutient, l'industrie certainement serait décimée.

Bien plus, ôtez aux monnaies la fixité de leur cours, les marchés au comptant languiront eux-mêmes. Où trouver l'industriel, le commerçant, le capitaliste, qui se flatte d'une circulation assez active pour écarter les chances de baisse dont son capital est menacé, quand la baisse est le témoignage soudain de l'esprit public, quand elle tombe sur un peuple comme la pluie, et frappe indistinctement tout possesseur ?

Envisagée comme terme d'évaluation, une monnaie peu fixe remplirait son rôle moins bien encore. Qu'est-ce qu'un évaluateur ? c'est une mesure morale applicable aux valeurs diverses, et exprimant leur quantité par sa relation avec elles ; or, cette quantité n'aurait aucune certitude, ne mériterait aucune confiance, si l'évaluateur lui-même était incessamment soit variable, soit chanceux.

Cela posé, cherchons-nous le moyen de donner aux monnaies un cours stable, ou, du moins, de suppléer à ce mérite par d'autres avantages, nous reconnaissons que toute monnaie renferme deux principes d'instabilité : l'un dérivant du rapport très-mobile qui existe entre l'offre et la demande de cette monnaie elle-même ; l'autre tenant à un rapport non moins variable entre l'offre et la demande des matières premières dont cette monnaie est formée (1).

Pour combattre le premier principe, pour assurer l'équilibre constant de l'offre et de la demande d'une monnaie, on doit, après avoir réglé invariablement sa valeur nominale sur sa valeur réelle,

(1) Il n'existe aucun objet dont l'offre et la demande gardent un rapport constant. Jusqu'ici, toutefois, l'expérience a démontré que, de tous les produits, les plus stables dans leur valeur sont les métaux précieux, lorsqu'on n'embrasse pas des époques très-distantes l'une de l'autre : autrement on trouve plus de fixité dans les choses de consommation usuelle, dans le blé, par exemple ; surtout si l'on envisage des pays dont les mœurs se rapprochent, dont le sol est également fertile, et dont la population semble à peu près la même.

abaisser autant que possible ses frais de production, et faire en sorte que, la matière monétaire étant de nature fusible, tout particulier puisse à volonté convertir sa monnaie en lingots ou ses lingots en monnaie. Alors, en effet, si le besoin de numéraire diminue, si sa valeur courante faiblit, si, pour une même somme de numéraire, on n'obtient plus qu'une moindre part de marchandises, aussitôt on trouve intérêt à le métamorphoser en lingots, et ce commerce dure jusqu'à ce que, par la réduction de la monnaie, l'équilibre reparaisse entre la somme de celle-ci et les demandes de la société. Le numéraire devient-il, à son tour, l'objet d'un besoin plus grand, son prix s'élève-t-il sur le marché, sa fabrication devenue avantageuse ne tarde point à être réclamée; en sorte que jamais le rapport de l'offre et de la demande ne s'altère pour le numéraire, jamais la monnaie ne voit varier son cours, du moins en tant que monnaie.

Quant au second principe d'instabilité, celui qui tient aux changements de valeur éprouvés par la matière même des monnaies, pour écarter ce principe, il faudrait gouverner, sinon la demande des matières monétaires, du moins leur offre; il faudrait avoir volonté et puissance d'agir soit sur la production, soit sur l'importation et l'exportation de ces matières.

Bien plus, si les espèces monétaires d'un pays étaient de natures différentes, elles pourraient changer de valeur non-seulement à l'égard des ob-

jets divers, mais encore l'une vis-à-vis de l'autre(1); et l'instabilité de la monnaie nationale s'aggraverait alors d'une manière funeste aux créanciers, funeste aux transactions. En effet, vu la faculté qu'a le débiteur de se libérer dans la monnaie de son choix, tout rapport légal établi entre des espèces différentes, neutraliserait, à l'égard des créanciers, les bonnes chances de chacune d'elles, et accumulerait contre eux toutes les chances mauvaises : lorsque ces espèces faibliraient ensemble, le créancier recevrait celle qui aurait perdu davantage ; lorsque ces espèces gagneraient de la valeur, le créancier n'obtiendrait que la moins lucrative ; si enfin la hausse des unes accompagnait la baisse des autres, le créancier serait toujours sûr de recueillir celles-ci. Et l'on sent mieux encore l'étendue, l'imminence de ces dangers, en songeant à la difficulté d'avoir plusieurs matières monétaires un peu stables, quand déjà c'est à grand'peine qu'on en rencontre une seule.

En pareille occurrence, au lieu de créer d'autorité entre les monnaies diverses, un rapport fixe, menteur et dangereux inscrit sur ces monnaies elles-mêmes, il convient, ce nous semble, d'appliquer un mode proposé par M. J.-B. Say, et approuvé par deux savants économistes, MM. Blanqui et Ch. de Broucher. Ce mode consiste : 1° à choisir,

(1) On ne saurait douter de ce fait lorsque les fractions diverses d'une monnaie varient elles-mêmes dans leur rapport : en Russie, par exemple, n'a-t-on pas vu le rouble d'argent valoir 400 copecs s'il se composait de petite monnaie, et 380 copecs, seulement, s'il était d'une seule pièce ?

pour unité monétaire, une pièce métallique de valeur bien connue et aussi stable que possible; 2° à désigner chaque pièce du même métal par le nombre d'unités qu'elle renferme, et à signaler par leur poids et leur titre les espèces d'un métal différent; 3° enfin, à publier chaque trimestre, ou à d'autres périodes, le rapport légal de ces dernières espèces avec l'unité monétaire, c'est-à-dire, le taux auquel les monnaies diverses seront reçues au trésor et dans le commerce. Si de tels moyens ne préviennent pas les variations du rapport des monnaies entre elles, du moins annulent-ils, en grande partie, leurs mauvais effets (1).

(1) Le gouvernement russe a méconnu ces principes, lorsque, par l'article 2° de son manifeste du 1er juillet 1839, il a déclaré que la valeur du rouble d'argent reste fixée, une fois pour toutes et invariablement, à trois roubles et demi en papier. Bien plus, par l'oukaze qui accompagne ce manifeste, il a jeté dans son système monétaire un nouveau germe d'instabilité, en instituant une caisse de dépôts en argent, caisse dont les billets circuleront comme monnaie dans tout l'empire. En effet, de tels billets, joints à la masse de l'ancien papier, feront tomber celui-ci au dessous de sa valeur légale; et alors, de deux choses l'une : ou l'état, contraint de recevoir en payement ses émissions dépréciées, les annulera, ce qui doit le constituer en perte; ou bien il les rendra au public, ce qui doit livrer le papier-monnaie à toutes les chances d'une baisse proportionnée à la somme des dépôts. La nature des choses est plus forte que les souverains; ceux-ci, voulant lutter contre ses lois, et, par exemple, rendre immuable le rapport de deux monnaies, quand la nature a créé ce rapport essentiellement mobile, ne feraient que suspendre les contrats ou provoquer la désobéissance d'un public qui, à leur propre face, comme autrefois devant la convention nationale, viendrait dire : Cette monnaie vaut tant pour cent de son titre, je l'accepte, ou je l'offre à ce prix.

Du reste, le gouvernement russe a fait preuve d'une probité et d'une sagesse rares aux temps modernes, et il faut lui rendre

Les caractères extérieurs propres à manifester et garantir la valeur des monnaies, consisteraient 1°

pleine justice : non-seulement, dans les jours difficiles, ses assignats, créés depuis soixante ans, ne furent jamais au-dessous du quart de leur valeur nominale; mais encore, dès l'année 1817, il déclara que leur masse ne serait pas augmentée, et il tint parole; il fit plus, il s'occupa sérieusement d'en relever ou d'en soutenir le cours, en rachetant presque le quart de ce papier qui s'élevait à sept cents millions de roubles; et voilà qu'aujourd'hui encore sa sollicitude le porte à des améliorations nouvelles.

Quelle que soit, en effet, l'opinion qu'on ait des moyens par lesquels le manifeste précité veut assurer le rapport du numéraire et du papier-monnaie en Russie, on doit voir le germe d'un immense progrès pour l'ordre civil dans l'art. 1er de ce manifeste, qui substitue l'argent au papier comme unité monétaire, comme terme d'appréciation. Le peuple, par habitude, continuera sans doute à calculer en papier; mais n'importe ! il stipulera en numéraire, et cela suffit pour le faire jouir d'un excellent évaluateur, pour donner à ses contrats, à ses entreprises, à ses ressources, toute la sécurité, et, par suite, tout l'essor désirable. Sans doute aussi le changement de l'unité monétaire a ses inconvénients qui tiennent surtout au retard apporté dans le mouvement des affaires journalières, et aux facilités offertes à la ruse pour tendre des piéges à la bonne foi ou à la négligence; mais de tels maux sont temporaires, et portent sur de faibles intérêts, tandis que les services d'un évaluateur stable sont de tous les temps, et facilitent, et consolident les marchés les plus importants, les travaux les plus vastes, les existences les plus nombreuses.

Oui, le gouvernement russe s'est trompé, selon nous, en croyant soumettre l'argent et le papier-monnaie à un rapport constant; oui, nous pensons que ce papier ne tardera point à recevoir une cote officielle voulue par la force des choses et la sagesse du souverain lui-même; oui, nous désirons ce résultat comme utile à la Russie, comme conforme aux principes que nous venons d'émettre. Et pourtant cette pensée, ces désirs ne nous empêcheront pas de reconnaître qu'il valait mieux agir comme on l'a fait, que de relever le cours du papier-monnaie, soit par la refonte générale et l'affaiblissement du numéraire, soit par le rachat du papier en circulation : le premier mode eût causé de considérables dépenses; le deuxième, avec des frais plus grands encore,

dans l'indication lisible, non effaçable, faite sur les pièces mêmes de la valeur nominale ou du titre et du poids de chacune d'elles; 2° dans l'empreinte d'un moule qui, saisissant de toutes parts la pièce de monnaie, empêcherait soit de la contrefaire, soit de l'entamer sans qu'on s'en aperçût; 3° dans un sceau ou une effigie constatant que la monnaie sort de tel atelier, a été fabriquée selon telle loi, par tel procédé, avec tel degré de soins et de surveillance, et que telle personne riche et recommandable répond de sa valeur réelle; 4° enfin, dans une grande unité de forme qui laissât peu de doute et de soins à l'esprit. De pareils signes s'adressent, en effet, à l'intelligence des plus ineptes, à l'observation des plus étourdis, comme à la conviction des plus éclairés et des plus défiants.

Il faut que la monnaie d'un pays repose dans des matières de trois sortes; à cette condition seulement elle devient propre à tous les besoins. Qui ne sait que le billon le plus grossier est quelque chose pour certaines existences? Qui ne voit que ce billon, multiplié dans la bourse d'un détaillant, dans la masse d'une quête, ou dans le coffre d'un receveur de péage, aboutit souvent à de fortes sommes? Qui ne

n'eût produit peut-être que des effets chanceux ou tardifs, dont on juge par les vaines tentatives de 1817; et n'eût abouti, au cas même du plus entier succès, qu'à ramener, par la hausse des assignats, tous les maux qui accompagnèrent leur dépréciation graduelle; enfin l'un et l'autre système, après avoir rapproché de valeur le numéraire et le papier, fussent restés impuissants à maintenir entre eux l'équilibre.

comprend enfin que, dans les relations commerciales, l'aigreur causée à certains caractères par la perte réitérée d'une mince valeur, faute de monnaie qui la représente, peut nuire au mouvement des affaires? Et, d'autre part, si une personne voyage, si elle n'a pas confiance dans les billets de banque, les lettres de change, les lettres de crédit, ou si l'usage de ce papier est impossible, ne faut-il pas que cette personne ait à son service une monnaie précieuse qui, facile à porter, à cacher, lui permette de vaquer librement à ses affaires ou à ses plaisirs; sans une pareille sécurité, combien de projets manqués, de relations interrompues, de progrès moraux, intellectuels et industriels ralentis! Enfin, lorsque, dans les situations variées de la vie, tant d'intérêts, de penchants, de caprices divers, se font jour pour le plus grand bien de la demande industrielle, du travail, de l'aisance privée et de l'ordre public; lorsque ces intérêts, ces penchants, ces caprices, ne reçoivent satisfaction que par les échanges et le numéraire, n'est-il pas utile, indispensable, d'avoir une troisième matière monétaire que l'on ne puisse ni dedaigner à cause de son volume ou de son poids, ni refuser à cause de sa petitesse?

Nulle monnaie ne serait commode si les pièces qui la composent n'étaient à la fois solides, inaltérables, légères, peu volumineuses, diversifiées et graduées en vue de correspondre au système des poids et mesures; si, de plus, elles n'étaient identiques, c'est-à-dire de même forme, de même titre,

de même poids, en tant qu'elles portent le même nom. Fragiles, elles pourraient se briser; altérables, se déprécier, se perdre; lourdes et volumineuses, elles chargeraient, elles gêneraient; peu différentes de valeur, ou fractionnées d'après un mauvais système, elles laisseraient incertains, embarrassés vis-à-vis l'un de l'autre, et marchands et acheteurs, et débiteurs et créanciers; non identiques, elles nuiraient à l'activité du commerce, en compliquant les opérations matérielles de compte et de vérification (1).

Enfin, au défaut d'un vaste marché pour sa monnaie, un pays se verrait en butte à tous les inconvénients d'un change défavorable; l'incertitude générale touchant la valeur de ses promesses ne permettrait à ce pays de faire escompter au dehors ses billets

(1) Les plus grands embarras ont régné touchant le choix de la matière monétaire chez les diverses nations : certains peuples eurent pour monnaie des cailloux ronds, des coquillages, des disques de cuir; d'autres, plus civilisés, employèrent à cet objet des morceaux de métal taillés en rondelle et poinçonnés, ou même du simple papier. En Chine, l'argent qui sert aux échanges est en lingots de diverses dimensions et se pèse, la monnaie de cuivre y est livrée au commerce fondue et percée d'un trou qui permet de lier, avec un jong, quatre-vingts ou cent pièces suivant le cours. En France même, jusqu'au XIVe siècle, les payements autres que les plus faibles ont eu lieu en lingots. Quant au papier, malgré ses graves dangers, il avait tant de séduction pour les gouvernements, que bien peu d'entre eux hésitèrent à l'employer; selon M. Pauthier, le papier-monnaie a eu cours, en Chine, depuis l'an 117 avant J.-C. jusqu'à l'an 1437 de notre ère; et, chose remarquable, de nos jours encore, il jouit en Russie d'une telle faveur que le numéraire même subit une perte, en raison de la difficulté qu'on éprouve à l'échanger contre des assignats.

que moyennant une remise considérable; ses achats payés en de tels billets seraient des actes onéreux; le commerce extérieur ainsi atteint par la difficulté des retours, des frais énormes se trouveraient reportés sur les ventes elles-mêmes; et, alors, ou l'industrie nationale jouirait d'une constitution bien vigoureuse, ou, forcée de fléchir en présence d'autres industries favorisées par le change, elle renoncerait à toute exportation.

Le but, les qualités et les conditions d'une bonne monnaie une fois établis, il nous est, dès lors, possible de résoudre les divers points posés en tête de ce chapitre.

Est-il avantageux qu'un état fabrique les monnaies courantes de son territoire? A cette première question, nous répondrons par l'affirmative: oui; pour assurer l'équilibre entre la valeur réelle et la valeur nominale des monnaies, pour prévenir les causes de leur instabilité, pour donner à tous pleine garantie de leur valeur, et pour leur procurer encore un vaste marché, il est éminemment utile que l'état lui-même devienne producteur de monnaie. L'état fait cause commune avec la nation, et trouve intérêt à préférer aux gains personnels immédiats de l'affaiblissement des monnaies, les avantages sociaux plus ou moins éloignés, de leur crédit durable. L'état seul peut porter le zèle jusqu'à sacrifier ses bénéfices de fabrication et n'imputer sur la valeur réelle de ses pièces que les frais d'affinage qu'elles ont coûtés; seul, il peut agir utilement sur

les matières premières, en accroître ou en modérer l'offre, en faire hausser ou baisser le prix.

Ensuite, quand nul n'écarterait les inconvénients de la responsabilité par une confiance générale, quand nul, après avoir garanti sa foi, ne saurait encore garantir à tous la vérité de son empreinte; l'état mérite et obtient confiance par ses lois fidèlement suivies, par le contrôle indépendant de ses actes, par la discussion publique de ses intérêts; bien plus, il empreint ses monnaies d'une effigie connue de chacun, et il arme contre les faussaires toute sa puissance. Enfin, s'il est vrai que l'état seul puisse prévenir les graves dangers résultant de l'infériorité de la valeur réelle des monnaies, qu'il puisse donner à cette valeur sa plus grande stabilité, qu'il obtienne, au plus haut degré, la confiance générale, et communique cette confiance à ses monnaies, l'état, par cela même, possède le mérite d'assurer à celles-ci leur plus vaste marché.

Sur le point de savoir si l'état doit garder le monopole des monnaies, nous dirons que, eut-on soumis tous les monnayeurs aux mêmes règles de fabrication, l'identité des monnaies serait encore étrangement compromise par la concurrence; car cette identité suppose un contrôleur unique, responsable; et l'état, seul propre à soutenir une charge aussi grave, aussi dangereuse, ne l'accepte que pour des hommes de son choix.

Nous dirons que, faute de ce crédit général, que l'état doit à sa haute position, à la publicité et au contrôle régulier de ses actes; faute d'une effigie

connue, assez authentique pour certifier à tous la vérité de chaque pièce, on devrait, soit se livrer à des vérifications particulières, pénibles, coûteuses, incertaines et souvent impossibles; soit rechercher les garanties offertes par chaque batteur de monnaies, et accepter ces garanties telles qu'elles apparaissent. Or, cette alternative est peu rassurante pour l'esprit, peu favorable aux libres transactions; surtout, quand nul contrôle puissant n'arrête les monnayeurs, et quand celui qui reçoit des pièces non identiques ne peut les placer sans fraude, ou sans perte, ou sans avoir procès et avec celui qui les refuse et avec celui qui en répond.

En vain on prétendrait que des monnaies si diverses permettent à chacun de choisir la plus digne de foi; toute transaction suppose deux personnes, et, en matière de monnaie, si l'une de ces personnes est libre de choisir, l'autre est contrainte d'accepter, d'accepter immédiatement, sous peine de manquer la vente de ses produits, les bénéfices de son travail, les moyens de son existence journalière; ce qui, au défaut d'une bonne exécution, d'une effigie familière, et de la présence d'un souverain menaçant, donne cours à une masse de pièces contrefaites, accole aux établissements connus et autorisés, des établissements clandestins et illégaux; enfin, ajoute aux chances de dol, des chances de faux, au danger des procès en garantie, celui des procès criminels.

Et puis comment compter sur un vaste marché,

quand de telles chances et de telles peines doivent s'accroître à mesure que les pièces s'éloignent pour s'offrir à un public plus ignorant de leurs mérites, plus inhabile à leur contrôle, et pour soutenir la concurrence de plus en plus forte des monnaies locales?

La troisième question semble devoir se résoudre par les principes généraux posés au chapitre précédent; et, en effet, ces principes qui établissent la supériorité habituelle du mode d'entreprise sur le mode de régie, reçoivent, en matière de monnaie, un nouveau degré de justesse; loin de s'exclure, le mode d'entreprise et le monopole de l'état se prêtent ici un mutuel secours: le monopole, par des règles relatives à la fabrication et au contrôle des pièces (1), au cautionnement et au choix des directeurs des monnaies (2); par une attention soutenue au maintien de ces règles; par une effigie uniforme mise sur chaque pièce, et les châtiments qui protégent cette effigie, permet à l'état de ménager, de consolider la garantie personnelle des entrepreneurs, d'ajouter à cette garantie sa propre responsabilité, de parfaire,

(1) En France, le contrôle ou jugement des monnaies consiste, aussitôt qu'un certain nombre d'espèces est frappé, à prendre six pièces au hasard, et à les envoyer, sous cachet, à l'administration : trois de ces pièces sont alors soumises à l'essai; et si l'une d'elles est jugée, vu son titre ou son poids, n'être point conforme aux proportions légales, tous les produits de la même fabrication sont condamnés à la refonte.

(2) On nomme directeurs des monnaies, des entrepreneurs commissionnés par l'état, qui fabriquent à leurs risques et périls en se conformant aux lois et règlements.

en outre, l'identité, et même l'authenticité du numéraire. Le mode d'entreprise, à son tour, utilisant le zèle de l'intérêt privé, sauve l'état d'abus nombreux, de pertes imminentes dans la fabrication d'un objet aussi précieux, aussi dérobable que la monnaie.

Bien plus, en cette circonstance, le mode d'entreprise est à l'abri de son grave danger; ce danger qui consiste dans l'alternative de sacrifier à l'intrigue les intérêts du trésor, ou, voulant favoriser l'état des bienfaits de la concurrence, de le faire échouer contre une ligue de capitalistes: rien n'empêche que le pouvoir, après avoir choisi lui-même d'honnêtes et habiles directeurs, ne crée plusieurs ateliers monétaires, ne les répartisse sur le territoire national d'après les besoins de la circulation ou les points d'arrivages des matières, et ne reporte ainsi les luttes de la rivalité, de l'hôtel du ministre sur le théâtre même de la production. Une telle mesure a, du reste, le grand mérite d'offrir, avec les avantages du bon marché et des bons produits, l'application plus certaine, plus complète de nos principes.

Elle offre les avantages du bon marché. Et, en effet, dût-on régler officiellement le tarif des échanges de la matière brute contre les espèces, ce tarif n'établirait encore que le maximum des frais payés aux directeurs; ceux-ci, favorisés à des degrés divers par les perfectionnements introduits dans leurs ateliers, et poussés par une concurrence réci-

proque, auraient pouvoir et volonté de réduire leurs bénéfices légitimes ; on les verrait, comme en France, accorder à leurs clients respectifs une remise des plus variables.

Elle offre la bonne qualité des produits. En matière de monnayage, ce qui assure la qualité des produits, mieux peut-être que tous les moyens de surveillance, ce sont les garanties morales et matérielles exigées des directeurs ; or, le mode d'adjudication publique ne donnerait certainement ni les unes ni les autres. Comment attendre du premier venu la probité parfaite nécessaire à l'homme sans cesse en butte aux séductions, cette probité qui ne se découvre que par l'appréciation tout individuelle et toute consciencieuse des antécédents, cette probité si rare à une époque où l'amour de soi remplace partout l'amour du bien public, et où l'égoïsme n'a pas encore compris les rapports intimes qui unissent l'intérêt privé à l'intérêt général ? Comment espérer même que l'adjudication rencontrerait grand nombre d'enchérisseurs prêts à offrir le cautionnement suffisant pour répondre d'une vaste portion du numéraire national ?

Enfin, elle offre l'application complète de nos principes. La stabilité monétaire, avons-nous dit, vient de ce que chacun, à son gré et presque sans frais, convertit son numéraire en lingots, ou ses lingots en numéraire ; eh bien ! ce pouvoir n'existe plus du moment où, pour transporter ses métaux au lieu de fabrication et les en faire revenir, on

doit se résoudre au triple sacrifice des frais de voiture, des intérêts pendant la durée du trajet, et d'une prime d'assurances contre les risques de perte ou de détournement.

La seule objection juste qui soit faite à la mesure proposée, c'est qu'en augmentant le nombre des hôtels des monnaies, elle accroîtrait les dépenses de l'état. — Mais les dépenses que la fériation de ces hôtels entraîne est bien faible; elle est limitée au traitement des fonctionnaires surveillants, et à l'intérêt du prix payé tant pour les immeubles où sont les ateliers, que pour les moyens de fabrication.

Enfin, abordant notre quatrième question, et cherchant quels bénéfices l'état peut et doit obtenir sur ses monnaies, nous reconnaîtrons qu'ici autre est la puissance légitime, autre est le devoir.

L'état qui produit peut, comme les particuliers eux-mêmes, s'approprier légitimement tout le résultat de sa production, évalué d'après les lois de l'économie sociale; il peut donc, en matière de monnaies, et après avoir estimé la plus value de ses pièces sur celles qu'offrirait la concurrence, dans l'hypothèse d'une libre fabrication, distraire, à son profit, le montant de cette plus value, laquelle exprime l'effet de son action exempte de violence, l'incontestable produit de sa supériorité industrielle.

Mais, empressons-nous de le dire, l'état qui en agirait ainsi, serait peu à la hauteur de sa mission;

car, en vue d'un gain ou d'une économie médiocre, il ne craindrait point de priver ses monnaies de leur stabilité, leur stabilité qui importe si fort à la sécurité des fortunes, leur stabilité qui, repétons-le encore, tient au libre pouvoir de convertir, avec bénéfice, et au moindre changement de valeur, le numéraire en lingot ou le lingot en numéraire. Nous pensons donc que les droits payés aux hôtels des monnaies devraient se régler sur les seuls frais d'affinage. De tels droits, en même temps qu'ils seraient bien peu offensifs, préserveraient l'état de l'inconvénient qui s'est manifesté en Angleterre, celui de voir les particuliers refondre les métaux monnayés pour les vouer à d'autres emplois, notamment à la confection des monnaies étrangères, et se procurer, aux dépens de la société, un affinage gratuit.

Ainsi se résolvent les questions énoncées en tête de ce chapitre; nous leur avons donné des développements peut-être excessifs, mais nous avons pensé qu'elles peuvent acquérir un jour de l'importance, vu la marche imprimée à nos lois par l'esprit de liberté; et, d'ailleurs, dans cet essai où notre but est moins encore de chercher des applications que de grouper les règles de la science dans un cadre qui les éclaire; dans cet essai, disons-nous, on verra les principes exposés plus haut se refléter sur d'autres points financiers, notamment sur les banques.

CHAPITRE III.

Des banques.

On nomme *banque* tout établissement public ou privé qui a pour objet de remédier aux inconvénients des monnaies, à leur cherté, par exemple, à leur variété, à leur instabilité, à la difficulté de leur transport.

C'est à tort, suivant nous, que l'on a donné ce titre aux simples caisses d'escompte et aux bureaux dits banques d'échange.

Les caisses d'escompte ne sont que des établissements de prêt sur gage de créance; elles ne remédient point aux inconvénients des monnaies, elles mettent seulement des ressources à la disposition de tels et tels particuliers; et si, d'ailleurs, de véritables banques se livrent à l'escompte, il est pour elles un moyen et non un but (1).

Quant aux bureaux d'échange, ils remettent à toute personne qui livre des marchandises sur leur indication, un bon de même valeur payable en d'autres produits par tel ou tel correspondant; puis, lorsque ce dernier a satisfait au mandat tiré sur lui, ils l'indemnisent à son tour par un bon de son

(1) Telle semble être, au reste, l'opinion du Conseil d'état qui, par son arrêt du 14 janvier 1818, a décidé que des prêts faits à domicile par des négociants ou des particuliers, et l'escompte à domicile de billets payables dans le même lieu, ne constituent point un commerce de banque.

choix, et favorisent ainsi les transactions sans le secours du numéraire, mais en percevant 2, 3 ou même 4 pour 100, sur chaque échange. Or qui prend la peine de comparer une telle commission à l'intérêt de la monnaie, conçoit de suite que les bureaux d'échange ne peuvent avoir pour but de remédier aux charges du numéraire; car alors même que celui-ci porte un intérêt annuel de 6 pour 100, et sert, terme moyen, à six marchés dans un an, son loyer n'est encore que de 1 pour 100 par marché.

Les prétendues banques d'échange, dégagées de toute illusion, apparaissent comme de simples bureaux de placement, et, à ce titre même, n'ont d'utilité qu'autant qu'elles concentrent leurs faveurs sur un nombre limité de personnes, et que celles-ci occupent un rang inférieur dans l'industrie, ou se livrent à ces entreprises dont le capital, presque absorbé par dès frais généraux, permet, comme en imprimerie, d'accroître beaucoup les produits sans presque augmenter les dépenses.

Parmi les institutions connues, les seules qui méritent le nom de *banques*, sont les banques de circulation et les banques territoriales, qui ont pour objet de remédier à la cherté et à l'incommodité du numéraire; les banques de dépôt, qui neutralisent les inconvénients de sa diversité trop grande et de son instabilité (1); enfin les établissements qui se

(1) On nomme banques de dépôt, des caisses où toute personne peut déposer son argent et se faire ouvrir un compte au crédit

livrent au commerce de banque, et, par diverses opérations de change, évitent aux particuliers les frais et les risques du transport des monnaies.

Dans ce chapitre, où notre but est de rechercher quels bénéfices, l'état peut faire sur les banques, nous traiterons seulement des banques de circulation et des banques foncières.

SECTION PREMIÈRE.

Des banques de circulation.

Les banques de circulation se proposent de remédier à la cherté et à l'incommodité du numéraire: à la cherté du numéraire qui, pour bien remplir ses fonctions, doit posséder une valeur intrinsèque égale à sa valeur nominale; à l'incommodité du numéraire qui, vu son poids et son volume, ne peut être toujours d'un maniement et d'un transport faciles.

Afin de satisfaire à ce double objet, les banques de circulation émettent un papier qui, sans avoir

duquel cet argent est porté pour sa valeur réelle. De telles banques permettent au client qui leur a remis ses fonds de payer ensuite ses dettes en faisant, moyennant un léger droit et par une simple délégation, passer à ses créanciers les sommes inscrites à son propre compte. De plus, comme elles conservent intacts les dépôts à elles confiés, comme les titres de ces dépôts se transfèrent sans peine, elles offrent, dans ces titres mêmes, une monnaie connue, et stable, à des villes commerçantes où abondent des pièces diverses, usées, rognées, que les étrangers y répandent; elles donnent à ces villes un moyen sûr d'évaluation pour les contrats, et leur procurent encore tous les avantages d'un change favorable.

le nom de monnaie, sans posséder aucune valeur intrinsèque, et sans jouir d'un cours forcé; mais facile à manier, à transporter, à cacher, est susceptible d'une haute confiance, réalise de grandes économies, mérite et obtient souvent une vaste demande.

Toutefois, les conditions qui assurent au papier de banque de telles faveurs sont nombreuses, diverses, délicates, coordonnées entre elles, et il faut étudier ces conditions pour juger ensuite si l'état lui-même fait bien de créer des banques, s'il importe qu'à cet égard il se réserve un monopole, et s'associe à des entrepreneurs; enfin, quels bénéfices l'état peut et doit réaliser au moyen de ce monopole et cette association : procédons avec ordre.

D'abord, pour obtenir confiance à l'égal de la monnaie, pour que sa valeur apparaisse non moins réelle, non moins stable, le papier des banques de circulation réclame certaines qualités, puis certaines garanties, puis certains contrôles.

Ces qualités sont d'être remboursable en espèces, à vue et au porteur; ainsi, on obtient l'assurance que jamais les billets de banque n'excéderont la somme nécessaire à la société, et que, par l'invariable rapport de leur offre et de leur demande, ces billets auront toujours le même prix.

Les garanties dont il s'agit consistent en un système qui assure, dans tous les cas possibles, l'acquittement rigoureux des obligations de la banque, et repose sur les éléments suivants : 1° un capital fourni

par un certain nombre d'actionnaires, et destiné essentiellement à couvrir les pertes résultant des opérations; 2° une réserve en caisse toujours égale au tiers environ des billets émis, et employée au remboursement éventuel de ces billets; 3° la rentrée prochaine et successive des effets reçus à l'escompte, et autres créances conservées dans les portefeuilles, rentrée qui permet de réparer les déficits de la réserve ou de se livrer à de nouvelles opérations; 4° des statuts impératifs et explicites qui n'autorisent la banque à se dessaisir de ses valeurs diverses qu'à des conditions capables d'assurer leur placement solide, leur recouvrement prompt et régulier. Et, en effet, qu'une forte crise ait lieu, que, selon l'usage, on vienne en foule réclamer le payement des billets, ce payement s'effectue sur le fonds de réserve, et la réserve, à son tour, est alimentée par les créances échues qui lui apportent leur tribut journalier; de telle sorte que, jusqu'à l'heure de complète libération, les fonds nécessaires ne peuvent manquer à la banque, la somme de ses créances équivalant d'ailleurs à la somme de ses émissions, et son capital devant suppléer aux pertes qu'elle éprouve par suite de mauvaises créances.

Ici, l'on aurait d'autant moins à craindre une suspension de payements, que si, dans les premiers jours de la crise, on a pu répondre aux exigences des porteurs de billets, la fougue de ceux-ci s'affaisse bientôt jusqu'à opérer une réaction; et qu'en tous cas, une banque craindrait-elle que ses opé-

rations ne fussent pas assez nombreuses pour qu'il y eût à peu près équilibre entre ses rentrées journalières soutenues par sa réserve et les sommes que son caissier pourra journellement compter et payer, il lui serait loisible de poser comme règle habituelle, que le remboursement des billets n'aura lieu que de telle heure à telle heure. Nous ne croyons point qu'une semblable restriction nuirait au crédit de cette banque; car, en temps ordinaire, l'intervalle fixé serait plus que suffisant pour répondre à toutes les demandes de payement, et, en temps de crise, on ne pourrait induire aucun préjugé mauvais d'un fait basé sur une règle constante.

Quant au contrôle, ce nécessaire complément des moyens de garantie, il serait d'une organisation assez facile, puisqu'en général l'intérêt des actionnaires d'une banque de circulation touche de près à l'intérêt de la société. Cependant, comme ce contrôle consiste non seulement à recevoir et débattre des comptes généraux appuyés de pièces conformes, mais encore à surveiller, chaque jour et en détail, la direction morale d'un établissement qui ne peut bien remplir son but sans un certain libre arbitre; comme il se fait que l'escompte est l'opération principale au moyen de laquelle les billets de circulation se répandent dans le public, et qu'après avoir posé des règles générales touchant l'admissibilité des effets à l'escompte, il serait également dangereux de rendre ces règles absolues et de souffrir qu'on y dérogeât légèrement;

comme enfin des faits nombreux prouvent que la cupidité individuelle s'abuse sur les chances qui l'environnent, et, pour s'approprier un bénéfice actuel léger, compromet souvent et l'intérêt du pays et sa propre fortune, il semble que les éléments du contrôle qui nous occupe doivent se puiser, d'une part, au sein des actionnaires, de l'autre, au rang des personnes qui, par position, défendent l'intérêt public avec plus de zèle et d'autorité au dedans, avec plus de crédit au dehors. Nous pensons, dès lors, que, dans une banque de circulation qui opère d'après des statuts explicites et précis, on doit confier la surveillance des opérations d'escompte et autres analogues, en premier lieu à un comité d'actionnaires, en second lieu à un comité pris parmi les défenseurs les plus accrédités de l'intérêt général ; le simple visa de ce dernier comité suffirait si la décision du premier était conforme à la lettre des statuts ; au cas contraire, il devrait donner une approbation formelle, après examen des circonstances qui motivent la dérogation.

Par de tels procédés, on ferait, selon nous, au libre arbitre des gérants de la banque, sa juste part, tout en préservant le public et la banque elle-même des abus d'une complaisance coupable ou d'une cupidité périlleuse ; on saurait prévenir et les opérations contraires à des statuts protecteurs, et les refus préjudiciables ou rigoureux commandés par des règles exclusives ; enfin, loin de fermer à la banque la carrière des bienfaits sans dangers, des profits sans

incertitude, des progrès commandés par les situations nouvelles; loin de compromettre la banque en voulant la sauver, on permettrait à celle-ci de se livrer au cours de la civilisation, sous l'égide de la loi et de l'esprit public, soutenue d'un côté par les représentants de la nation, et de l'autre par ses propres auteurs.

Lorsque après avoir procuré à son papier tous les éléments de la confiance, une banque de circulation désire opérer à peu de frais, les combinaisons précédentes ont droit de la satisfaire; et, en effet, tandis qu'à l'aide de ces combinaisons, elle répand ses billets dans le public qui les accepte et leur accorde le même crédit qu'à la monnaie, qui en tire les mêmes services et les loue au même prix, la banque, de son côté, ne sacrifie pour ses billets que l'intérêt des sommes réservées dans ses caisses et équivalant, comme nous l'avons vu, au tiers de ses émissions; elle réalise, en purbénéfice, l'intérêt des deux autres tiers (1).

Cependant, non satisfaite d'une si belle part levée annuellement sur de fortes sommes, une banque est-elle plus ambitieuse? A l'instar de certaines institutions de l'Angleterre et des Etats-Unis, ose-t-elle borner sa réserve au cinquième, au huitième,

(1) Nous supposons ici que la banque couvre ses frais d'exploitation avec les profits résultant de la perte de ses billets et de l'exercice de certaines industries accessoires, telles que le commerce des matières d'or et d'argent; la garde des actions, titres, contrats, effets publics, effets de commerce, diamants et autres dépôts confiés à sa responsabilité.

au treizième du montant de ses émissions ? ou bien cède-t-elle à une indulgence extrême envers ses actionnaires, et, après le versement d'une faible quote-part, accepte-t-elle leurs actions, soit en garantie de versements ultérieurs non opérés, soit en nantissement de prêts consentis en leur faveur ? ou bien encore, pour remédier à l'insuffisance de son propre capital, la banque va-t-elle à d'autres établissements faire réescompter les effets qu'elle-même a pris à l'escompte ?... Oh ! sans doute, tant que le crédit est bon, tant que les produits de l'industrie sont en hausse, tant que négociants et banquiers s'empressent, les uns pour faire escompter leur papier, les autres pour verser dans la circulation de nouveaux billets ; tant qu'à l'ardeur d'une demande active et d'un travail empressé, le public, sans trop y voir, saisit tout ce qui aide à sa marche, et le rend à un public non moins complaisant ; enfin, tant que le crédit règne et fait briller partout ses rayons de prospérité ; sans doute alors une banque peut fournir d'énormes dividendes, susciter maintes institutions rivales, et livrer par l'appât du gain les hommes les plus rangés, les plus honnêtes, aux plus hardis, aux plus fripons !... Mais au moindre pas rétrograde de la demande, au moindre nuage qui voile l'horizon industriel, au moindre bruit soulevé par l'imprévoyance, l'erreur ou la calomnie, que dis-je ! au moindre caprice d'un protecteur, le crédit d'une telle banque s'arrête, on refuse d'escompter les effets qu'elle

possède, elle refuse à son tour ceux des clients qui fondaient sur elle leur espoir; bien plus, ses propres émissions viennent en foule au remboursement, et elle manque de numéraire pour les acquitter. Alors elle s'arrête, cette banque; l'industrie qu'elle soutenait s'arrête avec elle; les personnes qui gardaient ses billets comme l'or de leurs économies, les voient réduits à rien; tout sèche, tout se consume, et, dans le cercle que cette banque alimentait, au sein d'une situation qui n'offrait rien de grave, soudain se produisent les accidents, les désordres et les misères des grandes crises industrielles.

Enfin, si une banque veut faire jouir ses billets d'un vaste marché, il ne lui suffit pas, comme on le pourrait croire, de varier, de multiplier ses opérations, et de répandre son papier par la voie de l'escompte, de l'achat des lettres de change, du prêt sur dépôts engagés, des avances sur effets publics, des recettes et payements en compte courant, ou même par la perception des impôts, la mise en circulation et l'acquittement des bons du trésor.

En effet, nul n'est tenu de recevoir des billets de banque au lieu de monnaie, ni de les conserver après les avoir reçus. Le marché de ces billets, comme celui de toutes autres choses, ne peut s'étendre que par deux causes : par les moyens qui mettent leurs services à la portée d'un territoire plus vaste, et par ceux qui, favorisant le nombre,

les qualités ou le bas prix de ces services eux-mêmes, en augmentent ainsi la demande; c'est donc au développement de ces moyens divers qu'on doit appliquer ses efforts.

Pour mettre les services des billets de banque à la portée d'un vaste pays, il faut, après avoir constaté les éléments qui donnent la confiance publique à ces billets, jeter et fonder ces éléments dans le plus grand nombre de lieux possible; il faut, après avoir reconnu que ces billets obtiennent confiance par leur remboursement en espèces, à vue et au porteur, à l'hôtel de la banque, créer sur les points principaux du territoire national, sinon des établissements distincts, ce qui compliquerait la circulation d'une manière fâcheuse pour le public et préjudiciable pour les banques, du moins des succursales d'un même établissement, qui, tout en faisant participer un vaste territoire au bienfait des signes représentatifs, conserveraient une commune empreinte à leurs papiers.

Pourquoi les billets de la banque de France n'ont-ils cours qu'à Paris et ses environs? Pourquoi dans certaines villes du royaume subissent-ils un escompte qui s'élève à 1 et $\frac{1}{2}$ p. 100? C'est parce que les provinces ne possèdent pas de comptoirs où ces billets soient payables à vue et en numéraire. Pourquoi, d'autre part, en certaines provinces de l'empire russe les assignats obtenaient-ils un agio de 10 à 20 pour 100, lorsqu'à Saint-Pétersbourg l'agio était nul ou presque nul? C'est, sans doute,

comme l'affirme le journal officiel, par suite de l'amélioration du crédit public et du développement des richesses en Russie; mais c'est surtout, au dire de personnes bien informées, à cause des difficultés de l'échange de l'argent contre les assignats dans l'intérieur de ce vaste empire, où il n'existait aucune banque disposée à fournir gratuitement cet échange (1).

(1) C'est assurément une chose remarquable qu'en Russie, l'argent baisse de valeur par suite de la peine qu'on éprouve à l'échanger contre du papier-monnaie, tandis qu'en France et presque partout, le contraire a lieu. — Voici, selon nous, la cause d'une telle différence : en Russie, où l'émission des lettres de change, des billets à ordre, etc., est presque nulle, la circulation ne s'alimente guère que par les espèces métalliques et le papier-monnaie, et ce papier doit, dès lors, s'employer pour tous les envois un peu importants, rendre de continuels services, obtenir une continuelle préférence. En France, au contraire, et en maints autres pays, les échanges s'opèrent non-seulement à l'aide du numéraire et du papier de circulation, mais encore par des billets de crédit infiniment nombreux et variés; bien plus, dans ces mêmes états, l'usage des virements de créance, ou l'institution des banques de dépôts, permet d'économiser à la fois le numéraire et les signes du numéraire; ainsi, tandis qu'aux États-Unis d'Amérique, deux ou trois cents banques placées sous l'influence de la banque de l'Union, ont pu, en 1831, opérer sans efforts une masse d'escompte évaluée à six milliards; tandis qu'en France et ailleurs, la somme des billets de crédit est incommensurable, on voit en Angleterre un certain nombre de banquiers se charger, pour le compte d'autrui, de tous les payements importants, envoyer leur commis dans un lieu de rendez-vous commun, et, chaque jour, à une heure convenue, se remettre réciproquement les mandats qu'ils possèdent l'un sur l'autre; continuant ce procédé jusqu'à ce que le solde de chaque maison, en actif ou en passif, soit mis au net, et arrivant ainsi à se passer de toute monnaie, de tout signe représentatif, si ce n'est pour le payement de ce solde lui-même. Les économies obtenues par ce moyen sont telles que M. Henri-Thornton, banquier de Londres,

La multiplication des comptoirs d'un même établissement, tel est donc le vrai, le seul moyen propre à déverser les billets de banque sur un vaste territoire, et à les y maintenir. Mais, qu'on l'observe bien, l'élément essentiel d'un pareil succès, c'est que le payement en espèces, à vue, au porteur, ait lieu dans chaque succursale. Si, comme il arrive en Angleterre, celles-ci n'étaient tenues de rembourser leurs billets qu'à la métropole, ces billets auraient le danger des plus mauvais papiers-monnaies : lorsqu'on ne pourrait les refuser, dans le commerce, sous peine de manquer les affaires et de laisser à des rivaux le privilége et les profits des ventes; lorsque, les ayant reçus, on ne les pourrait faire rembourser qu'au moyen d'envois périlleux; lorsqu'il faudrait les remettre à des clients qui les accepteraient, les garderaient, les emploieraient eux-mêmes, sous l'empire de la nécessité; lorsque

assure que lui et ses soixante-neuf collègues effectuent chaque année, dans cette ville, une somme de payements égale à 1,642 millions sterlings, sans employer à de si vastes opérations plus de 12 ou 13 millions en monnaie ou en papier de banque. Quant aux banques de dépôt, nous avons vu, au commencement de ce chapitre, qu'elles permettent à tout déposant de payer ses dettes par une simple délégation de crédit, et sans aucun maniement d'espèces : les banques célèbres d'Amsterdam, de Gênes, de Hambourg, de Venise, étaient des banques de dépôt, et l'histoire raconte comment elles servirent le système monétaire, quelle impulsion immense elles donnèrent au commerce en des temps de désordre et de discrédit. Si, dans nos états modernes, de tels établissements causent peu de bruit, c'est que les circonstances fâcheuses qui les firent naître ont en partie disparu; c'est que les plus grandes choses effacent les plus petites; c'est qu'enfin presque partout les banques de circulation se superposent aux banques de dépôt et rendent les mêmes services.

le remboursement, ce niveleur attentif, ne serait plus là pour ramener toujours les émissions à la juste mesure des besoins; lorsque la banque, restée sans frein et sans guide, céderait aux apparences flatteuses d'un vaste crédit, et multiplierait ses émissions pour accroître ses bénéfices; lorsqu'enfin le papier se trouverait déprécié par son abondance, et que le numéraire lui-même, tombé au-dessous de sa valeur intrinsèque, aurait disparu, tôt ou tard on verrait une crise désastreuse, comme celle de l'Irlande à la fin du dernier siècle.

Au souffle imprévu d'une terreur panique, les billets seraient emportés de la circulation; et il se ferait sur la société comme un coup de tonnerre d'un effet lointain : alors la sécurité individuelle serait compromise; chacun voudrait compter, peser, liquider ses propres moyens; la confiance et les transactions s'arrêteraient; les faillites, avec les demandes de payement, viendraient fondre sur la banque; celle-ci sauterait à son tour; et la première secousse serait mortelle pour bien du monde. Puis, au lendemain du désastre, chacun regardant ses blessures et cherchant à se relever, les industriels qui faisaient escompter leurs billets par la banque, et se procuraient ainsi des avances nécessaires, se verraient forcés, les uns de laisser à vil prix leurs marchandises, les autres d'interrompre leurs entreprises, de mettre fin à leurs travaux; les ouvriers que ces industriels employaient demanderaient en vain l'occupation, la nourriture journalière, un refus

formel serait la réponse du maître, et de déchirantes angoisses confirmeraient ce refus; tous auraient vu s'échapper de leurs mains l'agent nécessaire aux transactions; après avoir perdu beaucoup, ils ne pourraient encore utiliser leur reste. Enfin, comme en Irlande, suivant les récits nationaux, une foule de particuliers se trouverait ruinée; et tel serait l'état de misère que les fermiers abandonneraient leurs terres, que, dans tout le territoire où les billets auraient eu cours, on ne verrait pas une personne qui ne souffrît de leur chute directement ou indirectement.

Après avoir généralisé l'emploi du papier de banque, cherche-t-on à accroître sa demande en multipliant ses services? on doit reconnaître que l'étendue du marché ouvert à chaque billet, et des coupures habilement variées sont les moyens indispensables de ce résultat; car tandis qu'un vaste marché permet d'employer les billets de banque aux échanges qui interviennent entre des provinces fort distantes, la variété des coupures met ces billets en rapport avec un grand nombre de transactions, elle les fait entrer dans le cercle des besoins journaliers qui absorbent beaucoup et envoient peu au remboursement. Or les billets de banque jouissent d'un vaste marché par l'effet même des moyens que nous avons offerts, comme propres à répandre l'usage de ces billets; puisqu'en effet, si les banques fondées sur les divers points du territoire ne sont que les succursales d'une métropole commune, si

elles distribuent un papier uniforme, rien ne s'oppose à ce que les émissions de chaque place aient cours dans toutes les autres.

Quant à la diversité des coupures, elle porte avec elle le grave danger de la contrefaçon; en même temps qu'elle oblige le public à des vérifications fréquentes, difficiles, minutieuses, elle l'expose aux conséquences d'un discrédit qui briserait, comme un ressort trop tendu, l'instrument des échanges. Croit-on, en effet, que, lorsque les émissions de la banque seront pulvérisées de manière à remplacer toutes ces faibles sommes que les transactions usuelles réclament; lorsque, vu le peu d'intérêt qui s'attache à de légères valeurs, on pourra dédaigner l'examen des petits billets, ou négliger leur envoi à la banque; lorsqu'enfin la banque elle-même ne saura contrôler avec un soin parfait de minces coupures rentrées chaque jour par milliers, croit-on, disons-nous, que la contrefaçon si lucrative des billets ne sera point des plus communes comme des plus aisées, et que, par le nombre progressif des faux papiers, il ne viendra pas une heure où la banque refusera force payements; où chacun voudra, dès lors, être payé; où, les procès aidant à la défiance générale pour épuiser les caisses, les billets de banque et la banque elle-même finiront par s'anéantir?

Afin de varier les coupures du papier de banque, sans gêner la demande par des difficultés, les lenteurs, l'incertitude des contrôles, plus qu'on ne la

sert par l'appropriation des coupures à l'échange des valeurs diverses, et sans exposer la société à des secousses désastreuses plus ou moins prochaines, on doit, d'une part, mettre en circulation des billets inimitables aux yeux du plus grand nombre d'hommes possible; et, d'autre part, fixer la somme individuelle de ces billets à un chiffre assez élevé pour que le public daigne les soumettre aux vérifications nécessaires, avant de les accepter ou de les refuser (1).

Le premier but serait peut-être atteint si l'on appliquait à la gravure du papier de banque le procédé de la paléographie; et si, ayant, par là, rendu impossible l'exacte imitation de ce papier, on permettait à chacun d'apercevoir les vices de contrefaçon en conservant une empreinte identique sur tous les billets, quelque nombreux qu'ils dussent être, et quelle que fût la somme de chaque coupure, ce qui aurait lieu par les moyens suivants :

1° Multiplication des souches d'une même gravure par des procédés lithographiques récemment découverts (2),

2° Emploi de ces souches à l'impression des bil-

(1) Aux États-Unis d'Amérique, l'abus des coupures fut porté à ses dernières limites : à une époque où il existait onze cents banques sur le territoire de l'Union, on alla jusqu'à créer des billets de sept sous, et même à les partager en deux.

(2) Le transport sur pierre des caractères imprimés fut découvert par Meus Vandermaelen, et essayé à Bruxelles, sur les journaux de Paris. Par ce moyen on reproduirait l'original d'une gravure jusqu'à un nombre infini d'exemplaires, chaque pierre donnant 1,500 épreuves, et chaque épreuve pouvant, si on le veut, être propre à fournir une pierre nouvelle.

lets divers, en fixant les coupures les plus faibles à une valeur dont les autres coupures seraient le multiple; et, dans l'hypothèse où cette valeur serait de 50 fr., où les autres coupures vaudraient à leur tour 100, 150, 200 fr., et ainsi de suite jusqu'à 500 fr., en ayant soin de ménager sur le côté du billet dix colonnes très-distinctes, portant chacune le chiffre unitaire 50; tellement que, pour distinguer les billets de sommes diverses, on n'eût qu'à enlever, au moyen du ciseau, un certain nombre de ces colonnes selon la valeur de chaque billet.

Quant à la fixation du chiffre auquel une coupure doit atteindre pour commander à l'attention de l'homme l'examen nécessaire, ce deuxième objet dépasse les limites de nos recherches, il rentre dans la science d'application fondée sur l'état moral, intellectuel et matériel de chaque pays.

Les choses étant ainsi, les éléments d'un bon papier de circulation une fois connus, tâchons de résoudre les questions posées plus haut, et demandons-nous d'abord, si l'état doit, lui-même, instituer des banques de circulation ?

Ce point ne fait, selon nous, l'objet d'aucun doute ; car ce qui, pour les états comme pour les citoyens, légitime l'exercice d'une industrie, c'est la possession de moyens spéciaux propres à la faire mieux réussir, c'est, en matière de banque, la ressource d'un moyen spécial qui assure aux émissions un plus haut degré de confiance et un marché plus étendu; or, aux garanties essentielles qui dé-

terminent le crédit des billets de banque, aux avantages ordinaires qui assurent la demande de ces billets, l'état peut ajouter une autre garantie, un autre avantage : il peut recevoir le papier de certaines banques en payement des impôts, ce qui multiplie directement les emplois de ce papier, et est encore un gage de haute confiance donné par l'état pour attirer dans les voies d'une confiance égale une foule de personnes. Plus les banques de circulation favorisées par l'état sont au-dessus de toute concurrence, plus elles donnent de profits, plus grande est la part qui, dans ce profit, revient, comme nous le verrons, au gouvernement, et plus il semble indispensable que celui-ci crée de pareilles banques, pour les exploiter, si non par lui-même, du moins par des associés.

En vain dirait-on que l'état est appelé par sa position à vérifier les statuts des banques, à entendre leurs comptes, à exercer sur elles, au nom du pays, une surveillance de tous les jours, à opposer enfin à leur esprit égoïste, à leurs pensées de lucre, un esprit social, des pensées généreuses ; et que, dès lors, permettre à l'état d'exploiter une banque, c'est violer le sage principe qui défend de prendre intérêt dans l'entreprise dont on doit modérer l'essor, balancer l'influence. — Nous répondrions à cela que, pour avoir des hommes indépendants qui tiennent vis-à-vis d'une banque les intérêts nationaux, il n'est point nécessaire de puiser dans les rangs de l'administration : presque partout, il existe un

pouvoir, organe de l'opinion publique, chargé d'instruire le gouvernement ou de le retenir sur la pente des abus, et c'est à ce pouvoir même qu'il appartiendrait de vérifier les statuts des banques; c'est aussi à des membres de ce pouvoir que serait réservé le contrôle journalier dont il est parlé plus haut. Certes, on ne croit pas que les hommes dont il s'agit immoleront l'intérêt public à celui de la banque, et l'on suppose moins encore que le gouvernement compromettra sa responsabilité en s'affranchissant du concours des mêmes hommes.

L'état qui institue une banque doit-il lui réserver un monopole? Telle est la deuxième question; mais ici, retenons-le bien, il s'agit de l'émission des billets au porteur et à vue, et non des escomptes ou autres actes par lesquels ces billets entrent dans le commerce. L'état, en effet, ne peut justement se réserver un monopole qu'à ces deux conditions: 1° qu'il jouira d'une supériorité certaine dans l'exercice de l'industrie objet de ce monopole; 2° que ce monopole sera utile à la société. Et, certainement, sous ce double point de vue, le monopole de l'escompte n'est pas justifiable; vu que, d'après la loi des profits, nul ne peut, sans perte, louer ses capitaux au-dessous du taux commun; vu que l'intérêt social, à son tour, repousse le monopole des caisses d'escompte, ce monopole qui soumettrait le commerce à l'arbitraire d'une seule volonté, et priverait le capitaliste de l'usage de ses moyens, alors qu'ils ne blessent personne.

Ainsi présentée, cette deuxième question n'est pas plus douteuse que la première : s'il est une circonstance fatale à la circulation des billets de banque, c'est la facilité de les contrefaire; or, cette facilité ne serait-elle pas singulièrement servie par l'existence de plusieurs banques rivales qui émettraient des billets variés à l'excès, et permettraient à peine à la pratique la plus habile d'éviter les ruses du faussaire? Ce n'est donc qu'au moyen d'un établissement unique qu'on peut donner à des billets de banque l'identité parfaite, sans laquelle ils ne sauraient obtenir un contrôle facile, et, par suite, un vaste marché.

Cependant, comme nous défendons un système contraire aux vues de beaucoup de monde, notre devoir est d'insister ici sur les effets de la concurrence, en les envisageant du côté normal et du côté des abus.

Les effets de la concurrence, en matière de banque, seraient de rattacher ces institutions au système de liberté que la tendance sociale est de reproduire dans toute la sphère industrielle. La liberté industrielle, dit-on, a de grands avantages ; elle assied la justice sur ses plus fermes bases, elle donne au principe de la propriété une ample satisfaction, elle permet à chaque homme d'exploiter, à son gré, et dans toutes leurs forces, les éléments de richesse que la nature a départis à son génie, à sa science, comme à ses moyens extérieurs ; elle excite à l'ordre, à l'économie, à la probité, à la prudence, à la

persévérance, aux études, aux efforts, à tout ce qui crée la supériorité de l'homme ; ensuite, elle fait que le consommateur acquiert au plus bas prix et dans la qualité de son choix les objets de ses besoins, de ses jouissances, ou les matières premières de son travail. Appliquée aux banques de circulation, la liberté industrielle remplit le même vœu de justice ; elle utilise le crédit des banquiers, elle encourage, par une sage récompense, les vertus qui donnent ce crédit, et elle améliore également le sort des consommateurs.

Oui, sans doute, le crédit est un précieux élément de richesse ; oui, le principe de la propriété et les lois de la justice commandent de lui garantir tous ses profits ; oui, encore, les mœurs publiques et l'esprit d'économie trouvent à ce résultat un intérêt puissant ! Mais, sans nier ces faits, en général, il est permis de croire que, pour l'industrie spéciale des banques de circulation, le libre usage du crédit nuit au producteur, comme au consommateur, et que cette industrie doit être réservée à l'établissement qui l'exerce dans les conditions les plus favorables.

La liberté des banques nuit au producteur, c'est chose certaine : d'une part, comme nous l'avons vu, la somme de leurs émissions se règle sur les besoins de la société ; le public ne garde jamais, de ces émissions, que la valeur nécessaire aux échanges. D'autre part, le grand nombre des banques, loin d'accroître la demande des billets, la diminue

au contraire, en rendant ceux-ci incommodes par leur diversité. Or, d'après cela, n'est-il pas constant que la liberté des banques a pour effet de répartir les débouchés du monopole après les avoir réduits; qu'en outre, cette même liberté augmente beaucoup les frais de production, et en multipliant à l'excès les établissements, et en leur imposant la charge d'une forte réserve; car chacun d'eux émet peu de billets et se trouve, ainsi, exposé à les voir tous venir au remboursement dans un court intervalle.

La liberté des banques, avons-nous dit, préjudicie encore au consommateur. Quel est ici le consommateur? Est-ce le marchand qui fait escompter ses billets? Non; puisque autres sont les banques de circulation, autres les caisses d'escompte, et puisque le monopole des premières n'entraîne point celui des secondes. Le consommateur des services d'une banque c'est la société elle-même, la société qui utilise ses billets comme intermédiaires des échanges. Eh bien! la société éprouve certainement un embarras considérable par la diversité des billets, suite de la liberté des banques. On ne doit pas se faire illusion sur les bienfaits de la concurrence; ces bienfaits ne sont que des résultats indirects et inconstants; car la concurrence ne cherche point l'avantage de la société, elle veut le sien propre; et pour primer un rival, elle s'adonne, sans distinction, aux moyens loyaux qui perfectionnent le talent, régularisent la conduite, ennoblissent le caractère et font

baisser les prix ; ou aux moyens habiles qui consistent à s'approprier, d'une manière nuisible et souvent coupable, la clientèle des autres. Or, lorsque le crédit est, pour les banques, une affaire de capitaux et d'obéissance passive à des règles connues ; lorsque l'espoir d'étendre le marché de leurs produits par les découvertes et les efforts d'un talent supérieur est des plus bornés, la concurrence ne fera évidemment que jeter les banques sur la voie des ruses habiles, que les exciter à se tendre des piéges funestes au public, ou à se décrier par de scandaleuses calomnies.

Soutenir, d'ailleurs, que le commerce dont les banques escomptent le papier trouve intérêt à leur liberté, ce serait une assertion peu juste ; car s'il est vrai que ces établissements ont pour consommateurs de leurs services, non des négociants qui font escompter des effets, mais le public qui maintient les billets de banque dans la circulation ; s'il est vrai que, pour s'assurer la supériorité sur ses rivaux, chaque établissement doit viser, non à escompter à plus bas prix, mais à fortifier ses garanties, à étendre sa publicité ; s'il est vrai même que, vu la séparation des intérêts du commerce et de ceux du public, les complaisances d'une banque envers le premier n'agiraient guère sur la bonne volonté du second ; enfin s'il est évident, qu'ils seraient aussi considérables qu'inutiles pour elle, les sacrifices d'une banque disposée à faire au commerce la moindre remise sur le taux habituel

des escomptes; s'il est non moins certain que nul n'accepte des pertes volontaires, et que, pour l'essor des pensées généreuses, une seule banque riche des vastes profits de son monopole, laisse encore plus d'espoir qu'une foule de petits établissements tourmentés par la concurrence qui les appauvrit et les corrompt; si, disons-nous, sur ces divers points, aucun doute ne s'élève, on ne peut nier que la liberté des banques ne soit peu désirable pour le commerce en général.

La question d'intérêt ainsi éclairée, le point de droit se résout sans peine. Qui, en effet, hésiterait à croire que le monopole des banques de circulation, utile au producteur, au consommateur, au commerce lui-même, doit être consacré malgré les oppositions individuelles; quand c'est un principe fondamental des sociétés, que nul ne peut user de sa liberté naturelle de manière à blesser l'intérêt général; qui craindrait ensuite de voir un tel monopole attribué à l'état, quand nous avons montré que l'état peut assurer aux billets qu'il soutient une confiance supérieure, un marché plus étendu? Enfin, est-il vrai que les rivaux exclus, par le monopole de l'état, peuvent se plaindre de ce monopole, lorsqu'eux-mêmes devraient sans doute, sous le régime qu'ils invoquent, faire consacrer leur existence par un acte de législature, par une charte qui leur donnerait un privilége réel vis-à-vis de tous les capitalistes non autorisés?

Combien notre opinion semblera mieux fondée

encore si, du point de vue normal, passant à celui des faits, nous considérons les abus qui résultent de la témérité des banques libres, jointe au défaut de surveillance exercée sur elles.

Les banques libres ne veulent point se soumettre à des règles sévères. Privées de ces vues d'avenir qui distinguent les intérêts nationaux, emportées par l'ardeur d'un gain promptement réalisé, pénétrées de leur mérite souvent illusoire, aventureuses, avides et présomptueuses à la fois, elles négligent de garder en caisse une suffisante réserve; elles omettent surtout et d'exiger de leurs débiteurs d'assez bonnes garanties, et d'opposer aux chances de pertes un assez fort capital. Tantôt c'est une banque qui pousse la négligence ou la complicité jusqu'à souffrir que ses employés s'ouvrent à eux-mêmes et ouvrent à leurs amis des crédits considérables; et que ses actionnaires, à leur tour, se fassent prêter les neuf dixièmes des billets émis, sans donner d'autre garantie que les titres de leurs actions, c'est-à-dire des valeurs déjà acquises à la banque. Tantôt c'en est une qui complique les dangers d'une telle conduite, en accordant pour cent millions d'escompte, avec un capital de dix millions: cette banque dissimule ses pertes par de nouvelles émissions, les clients de cette banque cachent les leurs par de nouveaux emprunts; en sorte qu'au moindre soupçon qui fait revenir son papier au remboursement, elle éprouve, non-seulement retard, mais encore impossibilité

absolue; et la crise sociale se montre alors avec toutes ses catastrophes.... L'histoire industrielle de l'Angleterre et des États-Unis, depuis près d'un siècle, est remplie des désordres et des malheurs causés par la ruine des banques à la suite d'actes téméraires ou frauduleux !

Pour prévenir ces maux, la surveillance de l'autorité serait d'un faible secours, car elle aurait trop à embrasser, et fréquemment elle échouerait devant les fraudes les plus grossières. Qu'on nous permette de citer, à cet égard, un fait consigné dans un rapport adressé au sénat de Massachussets, le 25 janvier 1830.

En 1828, une banque connue sous le nom de banque de Sutton, fut créée à Boston, ville des plus morales, des plus religieuses; l'acte législatif qui autorisait cet établissement disait qu'avant sa mise en activité la moitié de son capital devrait être versée dans ses coffres en monnaie d'or ou d'argent. Le même acte ajoutait : « Que des commissaires seraient nommés par le gouvernement pour inspecter et examiner la banque, vérifier les sommes existant dans ses caveaux, et faire prêter serment aux directeurs, que lesdites sommes ont été réellement versées par les actionnaires de ladite banque à compte du montant de leurs actions respectives, qu'elles font partie du capital de la banque, et doivent être conservées par elle à ce titre. » Ces formalités ayant été remplies, le serment voulu ayant été prêté par quatre directeurs, un capital de 50,000 dollars

ayant été vérifié régulièrement, la banque fut donc constituée et commença ses escomptes.... Eh bien, qu'arriva-t-il ? il se fit qu'après avoir émis des billets pour une somme considérable, la banque sauta, et l'on reconnut qu'elle n'avait jamais possédé un dollar de capital, que le numéraire vérifié par les inspecteurs avait été emprunté la veille à d'autres banques, et rendu le soir même.

En vain, on soumettrait les banques à d'autres conditions, telles que de publier dans les journaux, et à des époques fixes, soit l'état des billets émis par elles, soit même la balance de leur actif et de leur passif. — Comment s'en rapporter à de tels documents quand les personnes les plus pertinentes déclarent qu'il leur est impossible, d'après l'inspection des registres d'une maison de banque, de prédire, avec la moindre apparence de probabilité, l'état des affaires de cette maison six mois plus tard ? L'incertitude ne sera-t-elle pas bien autre si, comme en Angleterre, l'autorité se contente de simples états trimestriels des billets en circulation, et puis se borne à publier leurs résultats généraux en une seule ligne ?... Des résultats généraux, loin d'éclairer le public sur la situation, l'esprit et la moralité de chaque établissement, rendent les banques solidaires entre elles vis-à-vis de l'opinion ; ils procurent aux mauvaises un crédit immérité, et font subir les conséquences d'une défaveur commune à celles qui travaillent avec sagesse et probité.

En vain, encore, afin de remédier à l'insuffisance du contrôle public, on limiterait ce contrôle à un vaste établissement qui exercerait lui-même sur de petites banques une surveillance active et efficace : une surveillance active, puisqu'il aurait souvent occasion d'avancer des sommes à ces banques, et devrait dès lors connaître leur situation matérielle et l'esprit de leurs actes, s'assurer de leur solvabilité et de leur moralité, leur donner des avis et régler leur marche ; une surveillance efficace, puisque les petites banques accepteraient la loi de l'établissement principal, leur obéissance devenant la condition nécessaire des secours qu'elles en espèrent. — Ce serait là une vaine tentative : déjà, nous avons montré qu'elles méritent peu de confiance les banques qui ne marchent qu'en s'appuyant sur le secours précaire d'autrui ; et, pour perdre, à cet égard, toute illusion, il suffit de jeter les yeux sur l'Angleterre, où, nonobstant un pareil état de choses, la banque de Londres, protectrice et régulatrice des banques privées, comme des banques par actions autorisées depuis 1826, a si peu su modérer leur élan, qu'un fort grand nombre d'entre elles s'est anéanti.

On sent mieux encore la gravité de ces résultats, lorsqu'on leur oppose ceux d'une grande banque favorisée du monopole, et enlaçant du réseau de ses succursales tout le territoire de la nation : tandis que les actes d'une telle banque admettent les plus imposants contrôles, le contrôle du corps législatif, au

lieu central; celui de l'opinion, dans les localités; celui du gouvernement, partout; tandis que chacun de ces pouvoirs représente, vis-à-vis de la banque, un intérêt puissant, savoir, le premier, l'intérêt du pays, dont il est le mandataire; le second, l'intérêt de la propriété, à cause des billets qu'elle reçoit et accrédite; le troisième, l'intérêt du trésor, pour les services éminents que la banque lui procure et la part de bénéfices qu'elle lui laisse; tandis qu'une unité complète facilite à ces pouvoirs divers les soins les plus attentifs, les plus minutieux, comme les plus efficaces; enfin, tandis qu'une grande banque privilégiée peut procurer à ses billets tous les éléments signalés plus haut de la confiance, du bas prix et d'un vaste marché; les faits eux-mêmes n'ont rien qui parle contre elle, et nulle objection solide ne rend suspects ses mérites.

Dirait-on que la banque de Londres, elle qui intéresse, à un assez haut degré, le gouvernement et l'opinion, elle qui est placée sous leur surveillance assez immédiate, osa et put émettre, après la crise de 1825, des billets représentant la valeur de sept cents millions de francs, bien qu'elle n'eût alors dans ses caves qu'une valeur métallique de vingt-cinq millions au plus, soutenue par des effets de commerce mal garantis? — Nous opposerions à cet exemple celui de la banque de France qui, avant 1830, selon M. J.-B. Say, n'avait pas éprouvé une seule perte.

L'homme, ajouterions-nous, tend à la pratique des conseils de l'expérience, plutôt qu'à l'imitation des fautes passées; et si, d'une part, les banques doivent comprendre que leur intérêt, comme celui du commerce, prescrit plus de hardiesse que la banque de France n'en a montré; d'autre part, on ne verra plus, comme en 1825, un public assez abusé pour employer des capitaux immenses à l'achat de mines qui n'existent point, au soutien de gouvernements sans ressources, etc., ni, surtout, une banque assez mal inspirée pour se rendre à ses dépens la complice de tant de folies.

Évoquerait-on deux graves périls? Montrerait-on la banque privilégiée, tantôt comme un vaste dépôt de numéraire placé sous les coups imminents de la force, tantôt comme une puissance financière qui se pose en face de la puissance politique, et, par ses annexes répandues sur tout le territoire national, par ses nombreux agents soutenus de ses nombreux capitaux, tient en échec le gouvernement et lui impose ses volontés pour la création des lois, la nomination aux places, l'exercice de l'autorité publique?

Nous n'hésitons pas à le dire, ni l'un ni l'autre de ces dangers n'est aujourd'hui menaçant en Europe : quant au premier, est-ce l'arbitraire du gouvernement, est-ce l'invasion de l'étranger, est-ce la violence du peuple qu'on redoute? — Si c'est l'arbitraire, nous dirons que les vraies ressources des états sont dans les fortunes privées; car, monarchiques ou

républicains, c'est toujours là qu'ils puisent en dernier lieu : or, il faudrait qu'un souverain fût bien mal inspiré pour immoler au secours d'un instant, et les bénéfices durables que la banque lui offre, et son propre crédit qui lui assure, par les emprunts, de facultatives ressources, et à la fois, l'ordre, la paix de la société entière, dont il compromettrait l'existence, soit en réduisant la valeur de tous les billets émis, soit en retirant de la circulation un moyen d'échange que les besoins réclament... Jamais exaction n'aurait été plus stupide; jamais, en coupant l'arbre, on n'aurait fait périr de plus beaux fruits!

Si c'est l'invasion étrangère qui effraye, nous dirons que les étrangers, non plus que les nationaux, ne veulent infliger au peuple des sacrifices inutiles pour eux-mêmes; car, lorsque la force des choses assigne une mesure à toute exaction, l'exacteur doit épuiser cette mesure à son profit, plutôt qu'en vue d'un pur dommage. Les puissances comprennent cela si bien, qu'à leur entrée sur la terre conquise, elles pillent rarement les banques, elles grèvent plutôt les peuples de taxes de guerre, payées à l'aide d'impôts ou d'emprunts; et les particuliers, à leur tour, ne craignent guère, de la part du vainqueur, les charges inutilement ruineuses; ils comptent sur son indulgence d'accord avec son intérêt : c'est ainsi qu'au siége de Paris, en mars 1814, et pendant l'invasion de 1815, bien qu'alors la France fût menacée d'un partage, on ne

vit point, chez les porteurs de billets de banques, cet effroi qui avait signalé des crises moins graves.

Enfin, craint-on les violences populaires, nous dirons que la bonne disposition des caves d'une banque permet alors de sauver ses richesses : à la banque de France, par exemple, les valeurs métalliques sont contenues dans des barils, et placées dans des caveaux fermés de plusieurs portes; on n'arrive à ces caveaux que par un puits, garni d'un escalier en spirale, praticable pour une seule personne, et clos au moyen d'une porte de fer à trois clefs; en sorte qu'en cas d'émeute, il suffirait de combler cet escalier avec de la terre pour en interdire l'entrée pendant un jour.

Quant au deuxième péril, celui de rencontrer, dans une banque vaste et riche, une force rivale de l'autorité publique, on saura le prévenir par certaines réserves, et, surtout, en laissant à cette autorité le choix des directeurs de l'établissement. Puis, faut-il croire à tout ce qu'on a dit du pouvoir d'une banque vis-à-vis de l'état? Si, parfois, la première peut gêner le second, celui-ci n'a-t-il pas une action des plus fortes sur celle-là? et ces deux puissances, alors même qu'elles pourraient s'entre-détruire, ne verront-elles pas leur commun intérêt dans une paisible harmonie?

Les rapports de la banque de l'Union avec le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, voilà le grand exemple que l'on cite toujours! — Oui, il est vrai, la banque de l'Union, pour mieux garantir

son existence, a voulu intéresser à son sort beaucoup de clients; il est vrai, pour atteindre ce but, elle a réduit la somme de ses escomptes, et exigé ce qui lui était dû; il est vrai encore, la plupart des banques de comtés placées sous sa protection immédiate, et les plus fortes maisons de commerce, comme les plus minces établissements, en ont ressenti de vives secousses.... mais tout ce mal, à qui l'imputer? au gouvernement lui-même. Quand le président Jackson prétendait réformer l'existence industrielle des États-Unis, terrasser les banques comme foyers d'aristocratie financière; et quand, pour préluder à ce double chef-d'œuvre, il retirait à la banque de l'Union les fonds publics, celle-ci avait bien le droit de défendre ses jours menacés, et, par suite, de lier à sa fortune le plus de monde possible, en usant de tous ses moyens?

Touchant la troisième question, celle de savoir si l'état qui crée une banque doit la gérer par ses propres agents, ou s'associer des hommes qui administrent cet établissement pour leur compte, avec leurs capitaux. et prennent part à ses profits en raison de leurs avances ou de leurs travaux respectifs, nous n'hésitons pas à adopter le dernier avis, nous référant aux motifs exposés plus haut, ajoutant même qu'une forte raison doit faire, ici, préférer l'entreprise à la régie: c'est que la surveillance minutieuse, continuelle, du chef sur les employés, cette surveillance qui dérive de l'intérêt engagé, et ap-

partient par excellence au mode d'entreprise, est ici d'une nécessité absolue.

Et, en effet, il ne s'agit plus seulement de prévenir, par l'application de règles sévères, le gaspillage d'un matériel, ou la soustraction d'un produit aussi précieux que l'or et l'argent; il s'agit de bien autre chose : il faut faire déterminer la moins appréciable de toutes les valeurs, le crédit; il faut préserver un gérant des erreurs les plus faciles, des manœuvres les plus fréquentes, des séductions les plus fortes; et une tâche de ce genre exige les investigations journalières, patientes, délicates, du maître le plus intéressé, le plus ferme, le plus probe; elle serait au plus haut point compromise par de simples fonctionnaires, quelle que fût la prudence qui dirigeât leur choix, et le lien hiérarchique qui dût les unir.

Abordant, à cette heure, la quatrième question; recherchant quels bénéfices l'état peut et doit faire au moyen de son monopole et de son association, nous avons, d'abord, à préciser les bénéfices légitimes de la banque et la part de ces bénéfices qui revient soit aux actionnaires, soit aux gérants, d'après les lois de l'économie sociale; nous avons ensuite à examiner si, maître et dispensateur du surplus, l'état doit accorder quelque remise au commerce qui traite avec lui.

C'est un fait notoire que des services de même nature et de même qualité, offerts en un certain lieu, à une certaine époque, reçoivent le même

prix courant; il est non moins vrai que si, parmi les auteurs de ces services, quelques-uns, doués d'agents productifs supérieurs, opèrent à moins de frais, les dépenses qu'ils évitent déterminent, en leur faveur, un profit naturel qui, nommé rente, ou de tout autre nom, n'en est pas moins légitime : de là, cette première conséquence que la banque de l'état, escomptant des effets de commerce, et rendant d'autres services pour lesquels elle fait concurrence aux particuliers, peut réclamer le même salaire qu'eux, et s'attribuer ainsi toutes les économies dues à son privilége ou à ses moyens supérieurs.

Pour connaître la part qui, dans les profits divers de la banque, revient à ses gérants et ses actionnaires, on se demandera si les gérants apportent quelques-uns des mérites spéciaux dont la banque reçoit récompense; et nul talent exceptionnel ne les distingue-t-il, on devra les faire participer, non aux revenus du privilége, mais seulement au fonds des salaires et intérêts.

Quant aux actionnaires, il est certain qu'ayant fourni de simples sommes d'argent, ils doivent être payés sur ce dernier fonds; car une loi d'équilibre imposée par la nature, ne permet pas au capitaliste d'espérer plus que l'intérêt de ses capitaux, joint à une prime pour les chances mauvaises par lui courues, cette prime et cet intérêt dussent-ils être convertis en dividendes sur les bénéfices.

Cependant l'état, seul maître légitime de profits

qui peuvent être immenses, sera-t-il âpre et dur? ne fera-t-il rien, sinon pour ses actionnaires, du moins pour ses clients? n'abaissera-t-il pas le prix de ses services? ou n'accordera-t-il pas au modeste marchand et au riche banquier la faveur d'un même taux d'escompte?

A ce sujet, nous rappellerons que les banques de circulation ne sont pas instituées pour rivaliser avec les caisses d'escompte, et qu'en se livrant au même commerce, elles ont pour seul but d'ouvrir des débouchés à leurs billets (1). Nous dirons ensuite qu'il est dans la nature des choses, comme dans les vœux de la justice, que tout objet reçoive son prix, rien que son prix; que le crédit n'est point hors de la loi commune; et qu'il est, dès lors, naturel et juste soit de proportionner, le plus possible, le taux de l'escompte à la solidité des effets escomptés, soit, en établissant un taux unique, de n'admettre à cette faveur que les obligations qui, par de fortes garanties, la méritent réellement. Dans la lutte des industriels entre eux, chacun doit recevoir le prix de son bien, quel que soit son titre : si

(1) Nulle banque ne comprend mieux cette vérité que la banque de Londres : en temps ordinaire elle fait peu d'escomptes; elle ne veut pas, sous ce rapport, entrer en concurrence avec les banquiers; et qu'arrive-t-il? Tandis qu'une banque qui resserre ses opérations aux moments difficiles devient le principe des désastres publics, la banque de Londres, dans les circonstances fâcheuses où le crédit est paralysé, se fait elle-même le point d'appui de tous les intérêts financiers et commerciaux; elle vient à leur aide au risque de sa propre existence; témoin ce qui eut lieu pendant la crise de 1825-1826 : cette banque put alors avancer près de neuf millions sterling sur valeurs chanceuses.

la banque dotait ses clients les moins accrédités des mêmes avantages que les plus riches ou les plus recommandables, l'équilibre naturel serait arbitrairement détruit, la propriété aurait perdu ses mérites, le travail cesserait d'obtenir sa récompense. Si la banque fixait ses escomptes à un taux inférieur au cours, et si, en outre, comme la chose est sûre, elle ne servait pas toutes les demandes, elle commettrait un vol sur les industriels exclus de ses faveurs; ceux-ci devenant incapables ou moins capables de soutenir la concurrence de leurs rivaux, et perdant ainsi le meilleur emploi de leurs capitaux, ou l'usage des priviléges dont la nature les aurait doués (1).

En toutes choses, le moyen d'être bon c'est d'être juste, et le moyen d'être juste c'est de respecter les droits; la bonté sans le respect des droits est une violation de la morale comme de l'économie politique : de celle-ci, puisqu'il y a désordre et perte de richesses; de celle-là, puisqu'il y a soustraction de biens; et cette maxime, d'une vérité si haute, s'adresse surtout aux gouvernants, simples mandataires, qui n'ont rien en propre et ne doivent rien donner!

(1) Pour bien comprendre comment les secours accordés aux uns nuisent aux autres, il faut se rappeler que le revenu net de chaque agent productif se règle d'après la différence qui existe entre les frais de cet agent et ceux des moindres fonds que la concurrence exploite. On voit alors que toute faveur, et, par exemple, toute réduction du taux d'escompte accordée aux maîtres de ces derniers fonds, tend à réduire les profits des fonds supérieurs non gratifiés d'une faveur égale.

D'ailleurs, n'est-il pas vrai qu'à moins d'être dérisoire, la fixation d'un taux d'escompte unique blesserait tous les intérêts? Les riches banquiers trouveraient ce taux trop élevé pour leur crédit; mécontents, ils s'adresseraient ailleurs, ou réduiraient leurs affaires; et la banque aurait ainsi fermé à ses billets leurs débouchés les plus vastes, en s'interdisant à elle-même ses opérations les plus sûres. Le moyen commerce, comptant sur le secours d'un prêteur bénévole, se déshabituerait de l'ordre et de l'activité qu'un fouet douloureux imprime; et le moindre revers qui attirerait sur lui les regards inquiets de la banque le verrait, lâche, amorti, succomber aux misères de sa faiblesse sans soutien. Le petit commerce, à son tour, oh! celui-ci aurait de justes sujets de plaintes; car il serait, comme un serf, exploité et taillé à merci : l'argent que la banque prête à quatre, on le lui reprêterait à six; les soins que la banque donne gratis, on les lui vendrait; et de plus, comme le petit commerce fournit sa bonne part des impôts, il arriverait que les largesses de la banque, en privant l'état, seraient encore à ses dépens.

SECTION II.

Des banques foncières.

Les charges des emprunts sur hypothèques, et, par suite, les misères de l'agriculture, tiennent: 1° à la cherté des actes, cherté qui, souvent, dou-

ble, triple, ou quadruple le taux de l'intérêt (1); 2° à l'insuffisante publicité des priviléges et hypothèques; aux chances d'éviction dont leur objet est menacé; à l'incertitude touchant le crédit de chaque agriculteur, la valeur réelle de ses biens, l'issue de ses opérations; toutes circonstances qui exigent d'habiles, de patientes, d'onéreuses recherches, et laissent encore peser le doute sur le sort des titres fonciers; 3° aux difficultés qu'éprouve le prêteur sur hypothèque pour l'escompte de ses titres, vu le devoir imposé à chaque cessionnaire de vérifier toutes les enquêtes précédentes; vu le long terme des créances hypothécaires, par suite du long terme des entreprises agricoles; vu, surtout, les lenteurs d'exécution, dues soit au défaut de crédit, soit aux habitudes invétérées du cultivateur, soit à mille embarras qu'une législation méticuleuse vient trop souvent compliquer.

Or, quand le mal a de telles racines, il ne suffit point, pour le dissoudre, de propager les formes du commerce, ni même d'améliorer le régime hypothécaire; il faut pénétrer au fond des choses, et soulager de ses taxes le pauvre agriculteur, en lui appliquant le principe qui veut que chacun ne contribue qu'en raison des dépenses faites pour soi; il faut, de plus, substituer, à des créances tardives,

(1) En France, il existe environ 150,000 prêts hypothécaires de 300 fr. et au-dessous, contractés pour 2 ans au plus; chacun de ces prêts coûte, en frais divers, 31 fr. 60 cent., ce qui fait pour un prêt annuel de 300 fr. plus de 10 pour cent.

chanceuses, des valeurs accréditées et réalisables sans peine comme sans délai; en un mot, il faut créer des banques foncières.

Placées entre les agriculteurs qui réclament des prêts sur hypothèque, et les capitalistes qui cherchent, pour leurs fonds, un sûr, un commode placement, les banques foncières s'adressent aux deux classes; elles les rapprochent et les unissent, elles se font leur commissionnaire et leur garant. A la première, elles accordent une juste évaluation de ses propriétés, la jouissance de toutes les sommes que celles-ci peuvent garantir, un taux d'intérêt aussi modéré que possible; enfin le pouvoir de s'affranchir, soit à volonté par un remboursement total ou des payements partiels, soit d'après des conventions précises, et au moyen d'annuités qui éteignent les dettes d'une manière lente et presque insentie. A la seconde classe, les mêmes banques procurent: 1° la sécurité de ses capitaux, en ce qu'elles se mettent aux lieu et place des emprunteurs et ajoutent à l'hypothèque de ceux-ci leur propre garantie; 2° un remboursement facultatif, en ce qu'elles mobilisent les créances hypothécaires, et les représentent à l'aide de bons territoriaux, qui se transmettent par endossement, par transfert ou au porteur, et que l'intérêt public, joint à la solvabilité réelle et au crédit général de la banque, permet de coter à la bourse.

Vues dans leur état actuel, les banques foncières seront bientôt jugées: d'une part, ces banques ne

réclament d'autre faveur que celle d'un crédit assez grand pour que leurs obligations payent moins d'intérêts que les prêts ordinaires sur hypothèques; un tel mérite leur suffit, en effet, pour gratifier leurs clients, prêteurs ou emprunteurs, et s'attribuer à elles-mêmes des bénéfices. D'autre part, le crédit des banques foncières repose sur un fort capital appartenant aux actionnaires de la banque; sur des hypothèques qui restent les mêmes malgré la réduction progressive des créances; sur des règlements sévères autant que sages qui déterminent les biens admissibles à l'hypothèque, la proportion à maintenir entre la valeur de ces biens et le montant des prêts, le taux des annuités à fournir pour l'extinction de chaque emprunt, suivant sa durée; sur l'emploi immédiat des capitaux et annuités reçus, soit à des prêts nouveaux, soit à des rachats à la bourse, en sorte que les billets souscrits par la banque n'excèdent jamais la somme de ses créances hypothécaires; sur le choix d'agents et de surveillants propres à assurer l'exécution rigoureuse des règlements, vu leurs lumières, leur expérience, leur zèle, leur fermeté, leur probité; sur l'institution d'un comité supérieur, chargé notamment de comparer plusieurs fois par an la somme des émissions de la banque à celle de ses prêts; enfin sur la publication des rapports de ce comité, à peu près comme cela se pratique en France pour la caisse d'amortissement.

Or, parmi ces conditions de crédit, il n'en est

pas une qui ne soit à la portée des riches compagnies financières, pas une qui donne au gouvernement quelque supériorité sur ces compagnies. Il faut donc appliquer ici les principes généraux du domaine public; et, résolvant par une seule réponse toutes les questions fiscales que la matière soulève, dire: Non, l'état, qui produit à plus grands frais que les particuliers, ne doit point instituer de banques foncières.

Mais, observera-t-on, le monopole n'est-il point ici préférable à la liberté? et l'état, créateur, protecteur de tous monopoles, ne devient-il point, par ce fait même, l'associé actif des banques foncières? — Nous ne croyons pas qu'aucun privilége soit nécessaire aux simples banques; car leur papier, qui ne sert point comme monnaie, n'a rien à craindre du défaut d'unité; et l'on ne voit point, d'ailleurs, pourquoi toute personne ne pourrait, au moyen d'une caisse territoriale, louer à l'agriculteur la garantie de son crédit, lorsqu'à l'aide d'une caisse d'escompte, elle porte le même secours au commerce et aux manufactures. Le crédit, comprenons-le bien, est une richesse distincte, une propriété privée; on ne peut lui fermer ses emplois innocents, sans causer une perte réelle, sans commettre une violation coupable; et le crédit agricole qui verse une pluie de capitaux sur un sol altéré, ce crédit, loin de faire exception à la règle commune, mérite plus que tous d'être protégé.

Cependant un autre rôle semble réservé aux banques foncières; il est possible, selon nous, d'em-

ployer leurs billets comme signes représentatifs de la monnaie, et d'arriver ainsi à créer un moyen d'échange plus favorable encore que le papier des banques de circulation.

Observant donc les banques foncières sous ce point de vue nouveau et suivant notre marche habituelle, nous rechercherons par quels mérites, à quelles conditions, elles peuvent remplir leur but; si, pour assurer ces mérites, ces conditions, le concours de l'état est efficace; et si, en se réservant le monopole des banques foncières, en exploitant ce monopole par voie d'entreprise, l'état peut obtenir de réels profits.

Quelles qualités sont nécessaires aux bons territoriaux? Ici la réponse est facile : ces bons devant remplacer la monnaie, comme le font les billets de banque ordinaires, il faut qu'ils possèdent tous les avantages des mêmes billets, savoir : la confiance, un faible prix de revient, un marché fort étendu et toujours ouvert.

Mais par quelles voies réalisables de tels mérites s'obtiendront-ils? Cette deuxième question est le point capital, le point délicat de la matière : le point capital, puisque, sans la confiance, sans un vaste marché, il n'y aurait pas de circulation possible pour les bons territoriaux; et, sans un faible prix de revient, ces bons ne seraient qu'une invention onéreuse et inutile, comparée aux billets de banque ordinaires. Cette question est, disons-nous, le point délicat, puisqu'il s'agit de soumettre et de

captiver, sans la heurter jamais, la confiance publique, c'est-à-dire la force la plus vague, la plus changeante, la plus mobile, la plus incertaine et, à la fois la plus irritable; puisque, de nos jours encore, l'opinion est alarmée par les expériences funestes qui marquèrent, au commencement et à la fin du dernier siècle, le passage des bons territoriaux. Aussi, quelle que soit notre personnelle conviction, disons-nous que les principes de cette matière réclament, dans leur application, la plus grande réserve; et, nous-mêmes, offrons-nous ici nos idées moins comme un plan réalisable d'une manière absolue que comme un thème à améliorer, à développer selon les besoins, les mœurs et *l'opinion* des pays divers.

La confiance, à l'égard des bons territoriaux comme des autres richesses, émanerait de la foi du public touchant le maintien de leur valeur; car, étant assuré qu'à toute époque un objet doit avoir le même prix, on l'accepte sans hésiter, on le garde sans craindre. La fixité de valeur résulterait, à son tour, du rapport constant de l'offre avec la demande; et, en effet, tandis que le prix des choses s'établit par la lutte de ces deux forces qui, après s'être disputé la hausse et la baisse, transigent et s'arrêtent à une certaine somme, il faut, pour que celle-ci se maintienne, que les ressources de l'une, que l'énergie de l'autre restent identiques, ou du moins dans la même proportion. Le rapport de l'offre et de la demande serait constant, si la pre-

mière pouvait être mesurée sur la seconde; et si, quand la seconde s'élève ou s'abaisse, la première pouvait encore suivre pas à pas celle-ci. Enfin, la mesure exacte et la souplesse de l'offre viendraient de la connaissance précise des débouchés ouverts à la production de chacun, et de l'habileté qui, en cas de hausse ou de baisse subite de la demande, remédierait à l'insuffisance des produits, ou supprimerait, sans perte, leur excédant.

Connaissance des débouchés ouverts à la production, faculté de suivre instantanément les mouvements divers d'une demande irrégulière, voilà donc en définitive les conditions qui assurent la confiance aux bons territoriaux. Or, ces conditions sont-elles au pouvoir des banques? Oui.

Pour connaître exactement les débouchés ouverts à ses produits, c'est-à-dire à ses billets, signes de la monnaie, une banque foncière fera coter les mêmes billets à la bourse; et alors, l'affiche des cours lui révélera l'étendue des besoins qui appellent ses émissions, elle sera de plus comme un thermomètre infaillible, dont les variations instantanées représenteront à ses yeux tous les degrés successifs de la hausse et de la baisse.

D'autre part, pour obéir avec promptitude et régularité aux mouvements divers d'un marché bien connu, les banques foncières, comme les banques de circulation, ont le pouvoir d'obtenir des produits instantanés, et d'anéantir, sans frais, ces produits. Est-il rien de plus facile que l'émission de

billets territoriaux réclamés par des besoins, quand cette émission est soumise, au sein de la banque, à une seule condition, celle de prêts hypothécaires consentis par elle pour une somme égale ; et quand la prospérité d'une banque ne saurait être assez haute pour que la somme de son papier excédât jamais celle des demandes d'emprunts sur hypothèque ? Ensuite si les bons territoriaux viennent à dépasser la demande du moment, n'est-il pas aisé encore de les rappeler à la banque, par des achats publics, et de leur rendre cours seulement quand ils auront leur pleine valeur ?

Mais, objectera-t-on, la valeur des billets de banque se règle par les débats et les transactions de l'offre et de la demande ; en outre, ces billets nécessitent des frais de production minimes, eu égard à leur valeur nominale; et il n'est, ainsi, qu'un moyen propre à empêcher la baisse extrême résultant de leur somme excessive, c'est le remboursement au porteur ; or, une telle ressource serait interdite aux banques foncières qui, pour subvenir à l'insuffisance de leur capital, compteraient en vain sur la rentrée lente ou chanceuse, et sur les trop faibles intérêts de leur actif.

A cela il faut répondre : 1° que l'excessive multiplication des billets territoriaux n'est nullement à craindre ; car, bien que ces billets n'aient aucune valeur intrinsèque, leur émission, comme nous l'avons vu, ne doit être permise qu'après justification de créances hypothécaires équivalentes ; 2° que

le remboursement facultatif accordé par les banques de circulation a en vue des accidents dont le danger n'existe point pour les banques foncières.

Les banques de circulation redoutent, en effet, pour leur crédit trois imminents périls : d'abord les mouvements politiques et les crises commerciales, celles-ci, vu qu'elles menacent la solvabilité des industriels dont les banques reçoivent le papier, celles-là, vu que le gouvernement qu'elles compromettent est lui-même débiteur ordinaire de ces banques ; en second lieu, l'appréhension de ces mouvements et de ces crises, appréhension qui, juste ou injuste, n'en porte pas moins les suites de la réalité; enfin, le défaut d'une valeur courante, toujours au pair.

Mais, de ces trois dangers, le premier n'existe point pour les banques territoriales, puisque l'hypothèque qui les protége est à l'abri des révolutions politiques ou industrielles, à l'égal de la propriété foncière. L'appréhension des crises, lorsque les crises elles-mêmes sont sans péril, est encore peu redoutable; car elle repose sur une erreur certaine, sur une erreur toujours évidente; et pareille crainte naîtrait-elle chez quelques hommes, elle aurait peu de prise, elle s'effacerait vite, en regard des opérations de la banque et de la confiance générale.

Quant au danger d'une valeur peu stable, par suite des causes ordinaires qui influent sur l'offre et la demande, il existe, à la vérité, pour les bons territoriaux, comme pour les autres billets

de banque, comme pour la monnaie elle-même; toutefois, disons-le, afin de prévenir ce danger, il n'est pas besoin d'admettre le remboursement facultatif.

La stabilité des pièces de monnaie s'obtient, à cet égard, par le changement continuel du numéraire en lingots, et des lingots en numéraire. La stabilité des billets de banque résulte, à son tour, de leur remboursement facultatif. Eh bien, la stabilité des bons territoriaux se fondera sur leur vente publique, sur la cote de leur cours à la bourse, et sur le zèle de la banque à maintenir ce cours au pair, soit qu'elle emploie à des rachats momentanés son capital primitif et les sommes par elle reçues à titre d'intérêts, soit qu'elle accorde à ses bons une certaine prime déterminée et distribuée comme il est dit à la fin de ce chapitre, soit enfin qu'elle réduise par des émissions nouvelles la plus value de son papier. Et, du reste, pourquoi aurait-on moins de confiance en une banque, lorsqu'elle garantit le pair de son papier, que lorsqu'elle promet son remboursement à vue? Dans l'un comme dans l'autre cas, sa foi ne serait-elle pas engagée? Dans l'un comme dans l'autre cas, le manque de promesse ne serait-il point une flagrante violation? Non, assurément, on ne peut dire, sous quelque point de vue qu'on se place, que les banques foncières n'assurent point la valeur de leurs billets par notre système aussi bien que par le remboursement facultatif, celui-ci fût-il possible!

Eh quoi! reprend-on, aux moments de crise, les hommes savent-ils juger de leurs intérêts? ne cèdent-ils point à une panique qui les égare; et, dans leur épouvante, confieraient-ils à d'autres qu'eux-mêmes le soin de leur numéraire?

A ces idées, nous opposerons des faits. Lors du siége de Paris, en mars 1814, et lors de l'invasion de 1815, la crise fut grave sans doute, puisqu'à la première époque, des puissances longtemps battues, dépouillées, s'en venaient porter le glaive aux entrailles de leur vainqueur, et puisqu'à la seconde époque, il s'agissait du partage de la France....

Eh bien! alors, vit-on les possesseurs de billets s'alarmer, accourir en hâte, se presser en foule aux portes de la banque? Non! et pourquoi? Parce qu'il s'agissait d'une révolution politique qui maintenait en général les fortunes privées; et parce que les citoyens comprirent que la banque de France, par les effets de son porte-feuille comme par les sauvegardes qui entourent son trésor, offrait, après tout, la meilleure garantie possible des capitaux. Si, en d'autres temps et d'autres pays, les événements amenèrent des résultats différents, ce fut, au cas de crises politiques, parce que les banques, infidèles à leurs constitutions, avaient substitué à leurs garanties ordinaires les promesses du gouvernement lui-même; et au cas de crises industrielles, parce que celles-ci atteignaient véritablement les banques de circulation en diminuant la solvabilité de leurs débiteurs. Tant il est vrai qu'en toutes circonstances les peuples

raisonnent! tant il est vrai que, même aux jours de crises, et quelles que soient les crises, on peut espérer de la sagesse des hommes pleine confiance en une banque foncière également à l'abri des mouvements politiques et des secousses industrielles.

On insiste encore et l'on dit: Voyez les billets de Law, voyez les assignats français; c'étaient là des bons territoriaux, des bons qui, comme les vôtres, devaient remplacer la monnaie! qu'en est-il advenu? Ils ont duré un an ou deux, ils ont trompé et ruiné bien du monde... Voilà des faits! — Admettons que les faits soient exacts; mais qui donc, à la vue de nos principes, croirait que nous défendons soit les assignats, soit les billets de Law?

Les assignats ne fonctionnèrent jamais comme signes de la monnaie, ils furent l'attestation suspecte d'une propriété vague, incertaine, ou une monnaie véritable; et, à l'un comme à l'autre titre, nous avons droit de récuser toute induction qu'on voudrait tirer d'eux.

Quant à Law, comme tous les partisans du système de la balance du commerce, il confondait les capitaux avec le numéraire; il s'imaginait que la prospérité, la richesse, l'industrie et les échanges d'un pays se proportionnent à son numéraire; de plus, il regardait la monnaie comme susceptible de s'accroître à l'infini sans rien perdre de sa valeur, pourvu que celle-ci fût réelle; il pensait que le papier obtient une valeur réelle, à l'égal de l'or, quand il donne droit à des produits à venir garantis par une

banque; il jugeait qu'un tel papier, en concours avec le numéraire, doit, vu sa commodité, remplacer celui-ci dans toutes les transactions qui portent sur des sommes autres que les plus faibles; il prétendait enfin pouvoir, à l'aide du papier, accroître les moyens d'échange, les transactions, les richesses, jusqu'à ce que tout le numéraire du pays fût absorbé par le service des moindres payements.

Et nous, nous avons combattu le système mercantile; nous savons que la monnaie n'est qu'une faible part des capitaux; que la masse des échanges ne résulte point de la valeur monétaire; que c'est, au contraire, cette valeur qui se règle sur la somme des échanges dont elle est l'instrument; et que, ladite somme restant immobile, en vain les espèces seraient multipliées, celles-ci, plus nombreuses et appelées aux mêmes services, ne feraient qu'affluer en plus grand nombre vers chaque objet achetable. Nous savons que le papier, inutile comme monnaie, ne constitue pas une richesse distincte, donnât-il droit aux plus fortes valeurs; et que le papier employé aux échanges tient son prix de la confiance publique, quelle que soit la cause de cette confiance. Nous savons enfin que le papier aurait beau réduire le numéraire au service des plus faibles échanges; du moment où il est constant que la valeur totale de la monnaie se mesure d'après la somme totale des transactions, une telle limitation dans l'emploi du numéraire ne s'opérerait que par une dépréciation excessive du nu-

méraire lui-même, ou l'exportation rapide de celui-ci.

Mais en réalité il est faux de dire que les papiers de Law furent des bons territoriaux reçus comme monnaie; car Law n'a jamais émis que les billets de sa banque de circulation et les actions de sa compagnie des Indes, billets payables en écus de tel poids, de tel titre, et versés dans le public par la voie de l'escompte, du prêt sur gage, etc.; actions qui devaient bien, d'après les idées de Law sur la puissance du papier, posséder tous les mérites du numéraire, mais qui, à vrai dire, n'avaient aucun des caractères de la monnaie, et n'eussent pu la remplacer. Les actions de Law n'étaient certainement aux yeux du public, et d'après leur propre nom, que des titres donnant droit à une certaine part de bénéfices industriels; ce qui le prouve, c'est que leur prix a pu s'élever de la somme de 500 fr. au taux de 20,000 fr. et tomber presque immédiatement, par le seul effet d'espérances abusives et de la fuite de ces espérances, sans que les mêmes actions vues comme moyens d'échange, eussent acquis ou perdu aucun avantage.

Enfin on objecte que les bons territoriaux, devenus signes représentatifs, joignent à leurs propres chances d'instabilité toutes celles du numéraire. — Nous répéterons que de tels bons ne sauraient encourir par eux-mêmes aucune chance de baisse, si, comme nous l'avons établi, la banque qui les émet a le pouvoir d'en maintenir le pair; et

quant aux autres causes d'instabilité, nous pourrions nous borner à dire que l'on n'exige point des signes représentatifs de la monnaie une valeur plus stable que celle de la monnaie elle-même. Nous ferons toutefois observer que, si l'instabilité du numéraire provient de l'imminence des abus dans la fabrication, on peut mettre les bons territoriaux à l'abri de cette instabilité, en stipulant toutes les dettes actives et passives de la banque payables en monnaie de tel titre et de tel poids, ce qui conférerait aux banques foncières les mérites des banques de dépôt.

C'est donc un fait prouvé : les bons territoriaux, vus comme moyens d'échange, sont susceptibles d'une haute confiance; et, pour la leur donner d'une manière invariable, il suffit d'unir à l'application des règles précédentes les éléments des simples banques foncières. On doit même reconnaître que ces éléments obtiennent ici une supériorité toute spéciale; car une banque dont les billets remplacent la monnaie, et sont ainsi limités aux sommes que la circulation réclame, une telle banque n'a pas besoin de prêter beaucoup, et peut dès lors mieux choisir ses débiteurs, leur imposer des conditions plus nombreuses, plus sévères, leur demander de meilleures hypothèques.

Or, la confiance une fois acquise aux bons territoriaux, leurs deux autres mérites sont aisément réalisables : le premier, celui d'un bas prix, résulte de la nature même des choses; car si la banque,

placée à l'abri des crises réelles et des terreurs paniques, se trouve dispensée du remboursement facultatif; si elle ne réclame que les fonds nécessaires pour maintenir, par quelques achats, le pair de ses billets; si elle peut ainsi placer utilement la presque totalité de son capital; si, en un mot, ses frais sont légers, alors que ses produits rivalisent avec ceux des banques de circulation, ses prix de revient tombent, par le fait même, à un taux minime.

Quant au mérite d'un vaste marché, les bons territoriaux, comme les autres billets de banque, l'obtiendraient soit par divers moyens propres à empêcher la contrefaçon et à permettre une grande variété de coupures, soit par la multiplication des succursales sur plusieurs points du territoire, œuvre d'autant plus simple que le remboursement facultatif ne viendrait jamais compromettre de pareils établissements. Dans le même but, une banque foncière devrait encore entretenir, près de chaque bourse de commerce, un correspondant chargé de diriger le cours des billets de la manière et à l'aide des moyens indiqués plus haut; et de tels soins n'accroîtraient guère ses frais, car les pertes résultant des achats que cet agent ferait au-dessous du pair, seraient plus que compensées par le bénéfice des ventes que le retour de la hausse faciliterait bientôt.

A cette heure, poursuivant notre marche, cherchons-nous si l'état est dans une position favorable au succès des mesures ci-indiquées, nous recon-

naissons, de prime abord, que pour assurer la confiance aux bons territoriaux, pour étendre au loin celle-ci, l'état jouit d'une supériorité réelle, et par son crédit généralement connu, et par la foi due à son effigie, et par la faculté qui lui appartient de recevoir ses propres bons dans les caisses publiques en payement des impôts; nous reconnaissons cela, et nous disons : Puisque l'état, créateur d'une banque foncière, possède de tels avantages sur les particuliers, puisque ces avantages sont la suite naturelle de sa position spéciale, évidemment il lui convient de se livrer à cette industrie.

Sur le point de savoir si l'état doit garder le monopole des bons territoriaux servant comme signes représentatifs, et s'il doit exploiter ce monopole par voie de régie ou d'entreprise, nous répondons encore affirmativement, nous référant aux motifs donnés plus haut pour les banques de circulation; et observant bien que, de même que le monopole de ces banques ne suppose pas celui du commerce d'escompte, de même le monopole des bons territoriaux ne permet point à l'état d'interdire les simples banques foncières : quand le placement des bons territoriaux est assuré par la somme des emprunts, fermer ces banques ce serait blesser les droits et les intérêts qui s'y rattachent.

Enfin, touchant la quatrième question, celle des bénéfices que promet à l'état l'industrie dont il s'agit, après avoir rappelé les principes du chapitre précédent, savoir : que les gérants et actionnaires

d'une banque n'ont aucun droit à ses profits, en tant qu'ils naissent du concours de l'état ; que l'état lui-même ne peut offrir à ses clients un taux d'escompte plus faible, sans être dissipateur vis-à-vis de la société, tyrannique vis-à-vis des simples prêteurs, offensif et coupable vis-à-vis des personnes qu'il ne peut servir, imprudent vis-à-vis de ses clients eux-mêmes ; et que, déduction faite de l'intérêt des capitaux, des primes pour chances de perte, des salaires et autres frais, tous les bénéfices d'une banque doivent rester à l'état qui l'institue, quand l'état seul procure ces bénéfices par les avantages de sa position exceptionnelle. Après avoir rappelé, d'autre part, les gains abondants que donnerait au gouvernement une banque de circulation par lui fondée, nous dirons que des profits plus beaux encore sortiraient d'une banque foncière ; celle-ci étant dispensée d'avoir en caisse la valeur du tiers de ses émissions, et pouvant suppléer à cette réserve improductive par des rachats journaliers qui n'exigent que de faibles sommes.

Gardons-nous pourtant d'affirmer qu'entre les banques de circulation et les banques foncières, on doit toujours opter pour celles-ci : c'est au pouvoir à juger, d'après les mœurs et les besoins du public, lesquels, des billets ordinaires ou des bons territoriaux, peuvent obtenir une confiance plus grande, un marché plus vaste, et à dire, en conséquence, s'il convient d'émettre les uns ou les autres, ou tous deux conjointement. Conseillons même de prendre

d'abord ce dernier parti ; car, si manufacturière que soit une population, il y a toujours beaucoup de gens qui apprécient bien plus une hypothèque que la signature des meilleurs commerçants ; et, réciproquement, chez les peuples agricoles, il se rencontre des personnes qui, soit inintelligence, soit prévention, ne conçoivent pas que, pour des billets de banque, l'avantage d'un pair constant équivaille au remboursement facultatif. Les bons territoriaux seraient-ils alors préférés aux autres billets? Le gouvernement céderait au goût général, et n'aurait pas à s'en plaindre, vu que les bons lui laissent des profits supérieurs ; le cas contraire arriverait-il? le gouvernement tenterait de soutenir ses bons en leur distribuant, sous forme de prime, une part des profits qu'ils donnent (1) ; enfin, après avoir rendu aux bons

(1) Chaque bon recevrait cette prime lors de son remboursement ; or, comme plusieurs bons pourraient être remboursés chaque jour, au moyen de la rentrée successive des annuités fournies par les emprunteurs ; comme, du reste, l'époque du remboursement serait incertaine, l'espoir de cette prime tiendrait sans doute en suspens les porteurs disposés à se défaire de leurs titres. Un tel résultat se produirait surtout si la prime était forte ; si, par exemple, après avoir fixé à 1 pour 100 des prêts, la somme annuelle distribuée par la banque, on décidait que les prêts seraient souscrits au terme de cent ans. Alors, en effet, la masse des billets émis s'éteignant chaque année pour un centième, le 1 pour 100 que la banque aurait distrait sur ses bénéfices permettrait de payer à chaque bon remboursé le double de sa valeur nominale. La stipulation du terme de cent ans serait au reste sans inconvénient pour les emprunteurs ; puisqu'une banque foncière peut, sans nuire à l'économie de son système, laisser à ses clients la latitude de se libérer à volonté : il lui suffit pour cela de remettre de nouveaux emprunteurs aux lieu et place des anciens, chose d'autant plus facile que ses émissions, et par-

territoriaux toute l'économie qu'ils procurent relativement aux banks-notes, l'état les verrait-il encore languissants? il supprimerait sa caisse foncière, et maintiendrait sa banque de circulation.

CHAPITRE IV.

Des brevets d'invention.

On nomme brevet d'invention le titre en vertu duquel l'auteur d'un procédé nouveau jouit seul du droit de vendre les résultats de ce procédé.

Concéder un brevet d'invention, c'est concéder un monopole, c'est s'adresser à l'industriel, et lui dire : « La concurrence te nuirait, je t'en délivrerai; je me fais dans ce but ton protecteur, ton coopérateur. » Cela montre comment les brevets d'invention se lient à notre matière, cela indique aussi la direction spéciale de nos recherches; en effet, il ne s'agit plus de savoir si l'état doit donner les services nécessaires, et les donner seul, par ses propres agents; à cet égard la certitude est complète, puisque l'état seul tient en main la force légale. Ici, notre tâche est de rechercher si la délivrance des brevets est légitime, à quelles conditions et dans quelles limites elle est légitime, quel genre de profits elle doit rendre à l'état, quelle est la somme de ces profits. Les brevets d'invention, comme la propriété fon-

tant ses prêts, sont limités à une somme bien inférieure au montant total des créances hypothécaires.

cière elle-même, ont en vue d'encourager l'industriel, et, par celle-ci, le mouvement social; sans la propriété foncière, le champ de l'agriculture resterait inculte; sans les brevets d'invention, les manufactures stationnaires tomberaient bientôt en langueur; mais, par les brevets, par la propriété, le progrès de toutes les industries s'accomplit, les ressources s'accumulent de toutes parts, la vie humaine fermente dans tous ses foyers, le présent élève vers l'avenir un germe brillant, fécond, d'où les hommes s'échappent comme les étincelles de l'artifice, comme les étoiles de la voie lactée!... Les brevets d'invention sont donc légitimes à l'égal de la propriété foncière. Sous un autre point de vue, disons que de tous nos biens, le plus respectable c'est l'intelligence, car le titre de celle-ci n'est pas frauduleux assurément; et que, dès lors, pour obéir à la justice qui ne permet à personne de s'enrichir aux dépens d'autrui, la société, recevant de l'inventeur les fruits de son intelligence, doit lui céder quelque chose en retour.

Eh! d'ailleurs, qui se plaindrait des droits que les brevets consacrent? — La masse des hommes? Mais celle-ci trouve-t-elle à redire à la propriété dont les priviléges, sortis de même source, sont bien plus exorbitants et bien plus sensibles; celle-ci oserait-elle se plaindre de ce qu'on lui vend plus cher ce qu'on eût pu lui refuser tout à fait? — La concurrence? Mais la concurrence, d'un jour à l'autre, ne viendra-t-elle pas réclamer pour elle des

droits semblables; puis, n'est-il pas vrai qu'une découverte jette l'esprit humain dans des voies nouvelles, et lui ouvre des aperçus qui motiveront eux-mêmes des priviléges?

S'agit-il à présent des conditions et des limites à imposer aux brevets, on doit reconnaître que les droits d'inventeur et ceux de propriétaire, bien qu'ils tendent aux mêmes fins sociales et se légitiment au même titre, s'appliquent à d'autres objets et travaillent d'une manière différente, à des résultats différents : les objets de la propriété sont toujours sous la main de leur maître; ils réclament de lui, sinon une culture sans relâche, du moins une économie sans terme; tandis que les inventions, une fois sorties du cerveau de leur auteur, échappent à sa puissance, vont sans lui s'agiter par le monde avec les machines de Watt et les métiers de Jacquard. La propriété exerce, au profit du public, une action incessante; tandis que les bienfaits sociaux des brevets s'arrêtent dès que les inventions sont appliquées et mises au jour. De plus, les effets de la propriété sont perpétuels et inoffensifs : perpétuels, car les objets que celle-ci crée ou conserve eussent été sans elle perdus à jamais; inoffensifs, car le droit de propriété, soit qu'on l'exerce, soit qu'on le néglige, ne blesse personne; tandis que les résultats des brevets sont temporaires et souvent préjudiciables à autrui : temporaires, vu que les découvertes écloses à la chaleur du privilége fussent sans doute apparues plus tard par le libre et na-

turel effort des hommes; préjudiciable, puisque, ces découvertes s'exécutent-elles, la concurrence est privée du pouvoir d'en imiter les produits, le public à son tour est privé du bas prix ou des qualités supérieures que la concurrence apporte; et l'application de ces découvertes n'a-t-elle point lieu, il se déclare encore un dommage, soit pour les inventeurs plus habiles, plus actifs qui se fussent offerts, soit pour la société qui eût joui du travail, du talent des mêmes hommes.

Or, de ces faits divers il résulte : 1° que les avantages de l'inventeur ne peuvent être semblables à ceux du propriétaire, vu l'impossibilité où est le premier d'avoir la jouissance et la disposition exclusives de sa découverte une fois publiée; et que dès lors il est juste de consacrer dans les brevets, non les attributs de la propriété, mais le privilége de vendre; 2° que, si la propriété doit être perpétuelle pour conserver indéfiniment sa bienfaisante influence, nul motif pareil ne réclame la perpétuité du droit d'inventeur; 3° qu'une raison puissante commande au contraire d'imposer à ce droit un terme qui n'excède pas le temps probable auquel chaque découverte serait remise s'il fallait l'attendre du cours naturel des choses; et, en effet, l'âge futur dirait sans cela qu'on lui fait payer ce dont il ne profite point; 4° que la durée des brevets doit cependant être assez longue pour encourager par l'appât du gain l'esprit d'invention, pour récompenser les inventeurs des avances qu'ils ont dû faire, et des chances

de pertes qu'ils ont dû courir; comme aussi pour favoriser ces améliorations complémentaires qui réclament l'aisance de fortune et le calme d'esprit; 5° que tout inventeur breveté doit indemniser le public des dommages auxquels il l'expose, car la vue de son brevet éloigne peut-être les recherches d'hommes plus habiles, qui eussent mieux saisi la même pensée, ou d'hommes plus généreux qui l'eussent livrée gratuitement; 6° que cette indemnité consistera d'une part dans la révélation des moyens découverts, c'est-à-dire dans des mémoires descriptifs, des modèles et dessins propres à donner une idée parfaite de chaque invention; d'autre part, dans la remise d'une somme assez forte pour prévenir l'abus des demandes de brevets, pour empêcher que ceux-ci n'embarrassent la sphère industrielle, en s'attachant aux moindres innovations ou à des idées sans force et sans crédit près de leur auteur lui-même; 7° que tout inventeur qui, dans un certain délai (deux ans par exemple), n'aura pas fait usage de sa découverte, sera déchu du privilége à lui accordé, si, après ce délai, et toujours avant la mise à exécution, une autre personne se fait breveter pour le même objet; 8° que nulle autre condition, nulle autre limite ne sera imposée à l'inventeur; que surtout on n'astreindra pas celui-ci à justifier de l'importance de sa découverte ou de l'efficacité de ses moyens. En effet, d'une part, il n'est donné à personne de prévoir l'avenir des choses même les plus futiles, et de l'autre, l'inventeur qui se perd dans le

monde des rêveries ne blesse point le prochain, il expose seulement sa propre fortune; puis, dût-il être utile d'éloigner de la fausse voie un homme qui s'égare, ce bien sans doute serait plus que balancé par le danger grave de suspecter en masse les intelligences, les efforts individuels, et d'éteindre l'éclair de génie, le germe plus ou moins avancé d'un grand progrès, sous le veto d'hommes toujours faillibles, souvent obstinés, parfois même distraits et jaloux.

La solution du troisième point ressort des notions précédentes: si nous avons énuméré sans en omettre aucune les conditions que la délivrance d'un brevet permet d'imposer, si les prestations pécuniaires ne sont ici qu'une prime payée pour les abus auxquels cette délivrance expose la société, et qu'un moyen de prévenir de tels abus en écartant les demandes intempestives, les espérances téméraires, il est dès lors constant que l'état ne peut rien demander à l'inventeur pour prix du monopole qu'il lui donne; il est constant que la délivrance des brevets, utile d'une part, impuissante de l'autre à offrir des bénéfices, se trouve à tort rangée parmi les moyens productifs de l'état; il est constant que cette délivrance et les devoirs qui en résultent sont de la classe des services publics, et rentrent sous l'empire des mêmes lois. Et, du reste, ne serait-il pas absurde d'exiger récompense pour ce qui est déjà, par soi-même, une récompense? L'état ne doit pas plus faire payer à l'inventeur son monopole qu'au propriétaire sa pro-

priété, car l'un et l'autre droit sont institués, sont accordés par lui en vue du même but, l'encouragement au travail.

Enfin, sur le quatrième point, et au cas où l'on persisterait à voir la délivrance des brevets comme une industrie, comme un moyen lucratif dévolu à l'état, nous dirons qu'une somme égale doit être exigée pour tout brevet d'invention, quelle que soit l'importance relative de son objet, puisque cette importance, outre qu'elle est peu appréciable, n'influe point sur les abus qu'un brevet peut amener; et nous soutiendrons, encore, qu'il faut accorder une réduction de taxe à celui qui, dès le principe, ou à une époque ultérieure, borne la durée de son privilége; que même cette réduction doit être proportionnelle, car on ne conçoit pas comment un brevet serait plus nuisible à l'industrie pendant la troisième période de son cours que pendant la seconde, pendant la seconde que pendant la première; et l'on conçoit moins encore comment on pourrait faire payer, après l'annulation d'un brevet, le prix d'une gêne que celui-ci ne saurait plus causer.

CHAPITRE V.

Des récompenses honorifiques.

Tout d'abord on s'étonne que de simples honneurs puissent intéresser la science des finances; on se demande si l'état qui crée ces honneurs doit en faire marchandise et les vendre aux enchères. Nous nous empressons de répondre que la science des finances recherche comment les valeurs applicables aux services publics sont perçues et employées avec plus de justice, avec moins de charges; que les récompenses honorifiques peuvent, en maintes circonstances, figurer parmi ces valeurs; qu'il n'est point dès lors nécessaire que l'état fasse argent de ces récompenses pour en tirer profit; et qu'enfin, pareille chose dût-elle avoir lieu, des honneurs bien combinés garderaient encore la pureté de leur nature, l'efficacité de leurs résultats.

Trop longtemps on s'est abusé au sujet de l'argent: quand les prétendus priviléges de ce métal, quand l'idée de violence, frappaient tous les esprits, l'argent, vu comme richesse unique, l'argent suspect dans sa cause, était le point de mire des haines populaires; et la religion venant en aide à la conscience, son discrédit moral s'accroissait de son importance temporelle; il semblait qu'en le sacrifiant et le donnant au prochain, on faisait acte de repentir, acte de scission avec le monde, acte d'al-

liance avec Dieu, acte d'intérêt et non de libéralité. Aujourd'hui, toutefois, l'argent ramené à son vrai point de vue, devient un bien ordinaire dont le sacrifice a son dévouement, les sources de la richesse justifient sa possession, et l'envie d'acquérir succède à la haine du riche; aujourd'hui la religion elle-même conçoit que le développement de l'humanité repose sur le progrès des richesses.

Cela dit, il faut voir quelle nature de ressources les récompenses honorifiques promettent à un pays? quel est le moyen d'assurer à ce mobile un grand ressort? et si les bons effets des récompenses ne sont point balancés par de graves inconvénients?

Vous, spectateur, examinez le monde, allez au Forum, asseyez-vous près de ce piédestal, et regardez ces hommes nombreux qui marchent vers le Capitole : ils remplissent tous des fonctions diverses dans l'administration publique, ils prennent un air solennel, ils régularisent leurs pas sous les plis de leurs manteaux, ils façonnent leurs traits à la fermeté impassible des têtes républicaines. — Voilà des citoyens, pensez-vous, ils vivent du même sang, s'animent du même esprit, partagent le même amour; ils travaillent sans salaire, se dévouent comme un seul homme au succès d'une idée; ils sont des frères, et mieux encore, les membres de l'état... Alors vous croyez à la vertu antique, et vous dites : « Le républicain est grand! ô Platon, tu ne t'es point trompé!... » Puis, faisant retour sur vous-même, vous soupirez encore : « Postérité mal-

heureuse! l'homme oublie le ciel de plus en plus; ange tombé, il s'avilit d'âge en âge dans les profondeurs de son terrestre séjour! »

Cependant la foule s'avance; elle arrive, elle est au pied des degrés; le Capitole soudain s'ébranle, le dieu se montre tout à coup, et la lumière de vérité se répand alors sur ces visages stupéfaits; les voilà aussi divers qu'ils étaient semblables! — « Ne craignez rien, dit le dieu, ce qui est doit être, c'est moi qui vous ai faits!... Jeune guerrier approche; la victoire ne t'offrait que les honneurs du triomphe et le baiser d'une maîtresse, n'importe; je juge par les actes, tu auras le triomphe et le baiser!... A toi la couronne civique, vieillard, tes descendants s'en souviendront!.. Votre épouse est ambitieuse, Titius, mais elle vous invite à de grandes choses, vous serez sénateur!... Affranchi, je te fais citoyen pour que ta femme devienne une dame romaine!... Spartacus, voici un glaive, je t'élève au rang de soldat!... Magistrat, j'ordonne qu'on te respecte; capitaine, que tu marches le premier; fonctionnaire, que tu portes la broderie au manteau; jurisconsulte, que ton avis fasse autorité; rhéteur, que tu aies une chaire d'où ta voix soit bien entendue; vous tous, que vous preniez place sur ces degrés, chacun selon votre rang!... Pour toi, pauvre philosophe, qui te nourris de déboires dans une profonde obscurité, qui t'oublies toi-même et travailles tout le jour en vue du seul bien, tu as rempli le but de ta vie et dois être content; tiens,

voici la coupe de Socrate, prends des forces et monte avec moi!...

Vous, spectateur, vous qui connaissez l'homme, sentez donc quel aliment, quelle vie les honneurs apportent aux services publics! Ces services proviennent soit des personnes, soit des choses: œuvre immédiate des personnes, les honneurs leur offrent un puissant mobile, tantôt ils rémunèrent des actes passés, et tantôt ils tiennent lieu de salaire pour des travaux actuels; tantôt ils fortifient le ressort des émoluments pécuniaires, et tantôt ils obtiennent certains efforts, certains sacrifices, que nulle somme d'argent n'eût arrachés. En tant qu'ils résultent des choses, les services publics cèdent moins aux honneurs, il est vrai; le fournisseur ne se laisse guère charmer par des titres, l'ardeur des enchères se nourrit plutôt de l'appât du gain que de l'attrait des préséances; eh bien, voyez encore! Comme la société marche, ses perspectives et ses moyens se modifient: en même temps qu'une première tâche s'accomplit, que d'anciens ressorts s'affaiblissent, une autre mission se dévoile pour elle, d'autres mobiles s'apprêtent; et, sous l'empire de ces lois, les services matériels, les services d'argent eux-mêmes se soumettront peut-être au levier des honneurs. L'expérience du passé est un bon guide; mais il ne faut pas qu'elle empêche d'ouvrir les yeux sur les secours nouveaux promis par un état nouveau.

S'il était aujourd'hui de fortes sommes employées

au succès de la vanité, et des satisfactions de vanité que le souverain dispense; si ces largesses pouvaient tourner au profit de l'état, si ces satisfactions pouvaient donner au patriotisme un excitant, à la rivalité un noble but; si les unes et les autres, favorables au trésor, favorables aux mœurs publiques, respectaient en outre les habitudes de l'homme, les droits du citoyen; si enfin il existait un système qui ralliât, dans un commun essor, ces largesses, ces satisfactions, il faudrait aller chercher ce système et l'installer vivant parmi les institutions nationales.

Or, observez-le, quand les peuples d'Europe marchent aux conquêtes productives, comme jadis aux luttes guerrières; quand, chez l'homme, l'amour de l'argent prévaut sur l'amour de la vie; quand il est des sacrifices pécuniaires non moins utiles au pays, non moins glorieux, que les sacrifices de sang; et puis, quand des sommes immenses, vouées pourtant au triomphe des vanités rivales, à l'envie d'obtenir un rang parmi les hommes, sont jetées là, sans profit pour l'état, sans avantage pour les mœurs, sans autre effet que le scandale, l'indignation, et la révolte au sein de la misère; observez-le, vous dis-je, alors la passion de la gloire n'est pas éteinte, elle sommeille seulement dans l'attente d'un but digne de ses efforts; alors la rivalité elle-même se soucie peu de son objet actuel, elle est prête à le quitter pour un autre qui unit, aux charmes du rang social, l'extérieur du dévoue-

ment ; et, en conséquence, le souverain, lui qui, à bon marché, octroie les distinctions honorables, lui, n'a besoin, pour diriger vers le trésor d'immenses sacrifices, pour réveiller le patriotisme, pour moraliser par l'habitude des nobles actes l'esprit de rivalité, que de créer un ordre nouveau où des offrandes pécuniaires faites à l'état seront estimées à leur valeur, et où des honneurs régulièrement gradués deviendront la précieuse et populaire récompense de ces offrandes.

Ainsi donc, à rappeler les faits passés, à voir combien sont nombreux les services personnels d'un état, à observer que ceux-ci bien souvent furent payés par des honneurs ; et, d'autre part, à se porter vers l'avenir, à envisager les besoins, les ressources et l'esprit nouveau de la société, à considérer quelle abondance de ressorts et de rouages épars peuvent s'unir, peuvent marcher à l'appel des récompenses et verser un or pur dans les coffres de l'état, on doit croire que celles-ci promettent, sur les services personnels, sur les services matériels eux-mêmes, de vraies économies.

Passant au moyen d'imprimer du ressort aux récompenses honorifiques, il doit, dirons-nous, reposer, d'une part, sur la diversité des honneurs ; de l'autre, sur la gradation des titres : par la diversité des honneurs, on saisirait, on remuerait, au profit de la société, les faibles nombreux de l'homme, ces faibles qui le font mouvoir sur la scène du monde comme les personnages dociles des

théâtres d'enfants; par la gradation des titres on saurait éloigner les deux grands périls de toute récompense, celui de s'avilir en se prodiguant, et celui de tomber sous les coups plus ou moins perfides de l'envie et de la haine d'un grand nombre; par l'une, chaque homme apercevant l'objet de ses vœux, ferait, pour l'atteindre, d'utiles efforts de patience et d'activité, car les honneurs ont des jouissances que la richesse même ne donne point; par l'autre, bien du monde viendrait défendre un ordre qui se serait ouvert à lui, et il resterait toujours une récompense spéciale pour les plus beaux dévouements; par l'une on appellerait au service de l'état les riches de la société, on réunirait dans le fonctionnaire, aux conditions de probité, de savoir, de zèle, et d'inébranlable patience, le crédit fondé sur une vaste fortune, le crédit dédaigneux de tout salaire, paresseux alors qu'il est bienveillant, le crédit insensible au pouvoir qui le flatte peu et qui le compromet; par l'autre, non-seulement on utiliserait la moralité de chaque classe, mais encore on saurait la créer : et en effet, depuis le plus haut degré de l'échelle sociale jusqu'au plus infime, quelle action les honneurs n'exercent-ils pas sur la conduite des hommes! Depuis le roi de France qui s'estimait trop grand pour punir les injures faites au duc d'Orléans, jusqu'au simple soldat qui monte au grade de sergent, combien de personnes chez qui les honneurs améliorent les habitudes, et chez qui de bonnes habitudes appellent de bons sentiments!

Non certes, il n'est point désirable que tout emploi public devienne gratuit, car l'état souffrirait alors, soit dans ses services modestes et pénibles qu'il n'est guère possible d'honorer, soit dans ses services scientifiques dont l'exécution réclame souvent le choix de personnes peu opulentes; mais, après avoir distingué avec soin les travaux qui ne sont ni assez ingrats pour rebuter la fortune, ni assez hors de ligne pour exiger le concours de la science; après avoir créé, pour ces travaux, un système de récompenses purement honorifiques, n'est-il pas possible d'employer encore les honneurs à réduire le salaire des autres fonctions? A côté de ceux qui s'activeraient pour la seule gloire, n'y aurait-il pas grand nombre d'hommes qui, forcés de vivre de leur travail, accepteraient une part d'estime en retour d'une part d'écus?

Les incrédules peuvent jeter les yeux sur nos sociétés modernes, et ils verront qu'elles réalisent déjà de cette manière d'importants bénéfices: pourquoi les officiers de l'armée sont-ils si peu rétribués? à cause de l'honneur attaché à la carrière et à l'habit militaire; pourquoi le juge près d'un tribunal reçoit-il une indemnité plus faible que le simple greffier? à cause du respect qui entoure la magistrature; pourquoi, dans nos arrondissements, le chef administratif est-il moins bien doté que certains subalternes? à cause des séductions du pouvoir. Si ces mêmes emplois n'étaient payés qu'en argent, on verrait à quelle somme la loi des salaires

en porterait le prix ! Si, au défaut d'honneurs, l'officier demandait tant pour ses jours en péril, le magistrat tant pour sa clientelle sacrifiée, l'administrateur tant pour sa destitution possible; si tous faisaient payer encore et l'esclavage de leur vie, et les chances d'insuccès qu'ils ont courues, on verrait de bien autres dépenses épuiser les coffres de l'état, et ceux qui trouvent énorme le chiffre des appointements annuels pourraient se récrier alors (1) !

En tant qu'elles auraient en vue des services d'argent, les récompenses honorifiques seraient soumises à des conditions spéciales; ainsi, après avoir institué plusieurs classes de citoyens, on les distinguerait par des prérogatives purement honorifiques, conformes à l'esprit des temps et des lieux, on ouvrirait l'une ou l'autre de ces classes à tout honnête citoyen selon la somme annuelle dont il aurait spontanément doté son pays; on signalerait ce citoyen à la considération publique par une bague, une écharpe ou autre marque extérieure, témoignage visible du rang qu'il occupe; on prononcerait des peines rigoureuses contre le port illégal de ce même signe; on priverait de son rang et de

(1) On doit s'étonner de ce que les partis qui blâment, au nom de l'économie, le taux des salaires payés par l'état, sont précisément ceux qui tourmentent, dénigrent et humilient les hommes du pouvoir : de tels opposants travaillent ou à élever encore les dépenses qu'ils jugent excessives, ou à compromettre par de mauvais choix les services publics.

son titre quiconque se serait souillé par un scandale; enfin tout serait soumis à des règles explicites, rigoureuses, propres à écarter jusqu'au soupçon de faveur et à maintenir encore, près de l'inégalité des rangs, le principe de l'égalité devant la loi. Peut-être même, pour donner aux diverses classes un relief plus grand, pour faire sentir le degré d'estime dû à chacune d'elles, comme aussi pour fortifier le ressort des récompenses par une rémunération nouvelle, pour imprimer au système de l'ensemble et de la netteté, peut-être, disons-nous, conviendrait-il d'appeler dans les mêmes classes, et selon le mérite de leurs actes, les personnes qui, à d'autres titres, posséderaient déjà d'autres récompenses; bien entendu que cet appel serait gratuit pour ces personnes, et qu'elles conserveraient le signe distinctif de leur récompense spéciale.

Qui doute que de telles mesures puissent réunir les mérites énoncés plus haut? A l'idée de tous les vains sacrifices qu'on fait pour tenir un rang dans le monde, pour être appelé *homme comme il faut*, pour être envisagé par le public de cet œil envieux qui s'attache sur la richesse, qui doute que l'on ne juge précieux le droit de porter sur soi le signe, le témoignage infaillible d'un haut rang; d'aller ensuite, fier de ce rang, recueillir partout ses avantages; et de pouvoir dire encore : J'ai servi la patrie? qui doute qu'à l'aide d'un certain nombre de degrés, les moindres postulants n'obtiennent leur proportionnelle récompense, les sommités les plus

dignes, une place élevée comme leur mérite, et les plus nombreux, les plus variés sacrifices, des honneurs nombreux comme eux, divers et gradués comme eux? Qui doute de la justice d'un mode rémunératoire basé, non sur des jugements faillibles, mais sur des actes prévus, définis, pesés, en quelque sorte, par une loi explicite, rigoureuse? Qui doute qu'à la faveur de cette justice évidente aux exemples de l'âpreté de l'état en matière fiscale, à l'idée des soulagements dont les honneurs le gratifient lui-même, le public jaloux des triomphes de la richesse ne s'adoucisse, et que les honneurs n'acquièrent ainsi, avec la popularité, le don d'unir les hommes? Qui doute enfin qu'un tel ordre de choses ne développe largement ce système qui applique aux services pécuniaires le levier des récompenses honorifiques; ce système qui relève pour un noble emploi des ressorts existants, mais oubliés ou traînés dans la fange; ce système qui conduit au trésor de l'état des sommes, des sacrifices perdus à des superfluités; ce système qui fonde sur des actes vraiment patriotiques et moraux, des distinctions sociales jusqu'alors basées sur l'éclat scandaleux de consommations destructives?

Arrivant à cette heure au troisième objet de nos recherches, voulant savoir si toute récompense n'a pas de mauvais effets qui neutralisent ou balancent ses mérites, plusieurs objections s'offrent à nous:

Les honneurs, selon les uns, corrompent le mobile de l'humanité, ils affaiblissent le sens moral, ils

empoisonnent les sources pures de la bienveillance, ils jettent une pensée d'égoïsme là où le cœur humain puisait de beaux élans! — Est-ce donc à dire que l'intérêt personnel est ennemi de la bienveillance et ne subsiste qu'à ses dépens? Mais l'homme serait bien malheureux s'il ne pouvait s'occuper de lui-même sans blesser son prochain, s'il ne pouvait développer ses forces, respirer son air, sans nuire à l'ordre social, et si, lépreux d'une vallée de douleur, il devait dire à qui s'approche : « Fuyez! mon souffle, c'est la mort... »

Non, telle chose n'est pas! Sans doute, exercer un penchant c'est le fortifier; sans doute, trop souvent l'intérêt privé s'oppose à l'intérêt commun; pourtant, il arrive aussi que l'un et l'autre marchent au même but, et alors la philanthropie n'a point à se plaindre de l'activité de l'égoïsme. Disons mieux, disons que, sous l'influence de l'économie sociale, et par l'effet d'une industrie avancée, le succès de chacun se lie de plus en plus au succès de tous, le bien d'un peuple au bien des autres peuples; qu'en travaillant pour lui-même, l'homme travaille pour ses semblables; qu'ils le savent, et qu'au jour du triomphe, leur reconnaissance rencontre son âme étonnée d'un sentiment nouveau; qu'enfin le sens moral, réchauffé au cœur par l'action de l'égoïsme, montre à celui-ci des points de vue qui le rendent fier, des idées qui l'anoblissent...

D'ailleurs, poser cet argument, n'est-ce pas condamner les récompenses en général, et celles qui

viennent du pouvoir, et celles qu'une opinion spontanée décerne? Or, qu'un jour on supprime les dernières, et l'on verra ce que deviendront tous ces services gratuits qui, dans l'ordre privé comme dans l'ordre politique, sont d'une importance si grave. La pure bienveillance aurait beau errer seule sous notre ciel, son souffle infécond passerait comme le vent sur la plaine, et nulle existence ne voudrait d'elle hormis quelques roses enivrées de ses parfums!

D'autres appellent les honneurs une atteinte à l'égalité naturelle, sociale, politique, et c'est là un préjugé sans doute : la nature, en consacrant l'égalité humaine, veut seulement que les hommes placés dans les mêmes conditions naturelles subissent les mêmes lois; et la société et la politique, pour imiter la nature, doivent se borner à établir que toutes personnes, dans des circonstances semblables, seront régies par un droit semblable. Si la société, si la politique, demandaient une autre égalité, l'une et l'autre seraient absurdes comme l'ouvrier qui rêve un mécanisme, sans en diversifier les rouages.

Les honneurs, dit-on cependant, les honneurs, les priviléges, créent des distinctions entre les hommes, égarent les uns par leur élévation, avilissent les autres par leur infériorité, soulèvent la jalousie, la calomnie, la guerre, enfin, l'expérience le prouve, nuisent par le désordre plus qu'ils ne servent par l'énergie de l'action. — On méconnaît ici

l'état des choses; on oublie que l'inégalité humaine est un fait accompli, bien plus, un fait providentiel, bien plus un fait indestructible; on ignore que les priviléges sont les facultés physiques ou morales, naturelles ou civiles, utiles ou honorifiques, exercées à l'intérieur ou au dehors, données par la providence ou le travail ou le souverain, en un mot, les facultés propres, à l'aide desquelles un homme domine les conditions ordinaires de l'humanité; on ne s'avoue pas que tout est objet de privilége, depuis les moyens intellectuels jusqu'aux fonds de terre, depuis le génie des arts jusqu'à la possession des capitaux, depuis les valeurs d'opinion jusqu'aux richesses matérielles, depuis les conquêtes de l'homme jusqu'aux institutions de la loi; on ne veut point voir que, sans priviléges, il n'est plus de vocations ici-bas, plus de spécialités industrielles, plus de division du travail, plus de bon marché, plus de perfection dans les œuvres, et bien pis que cela, plus de droit de propriété; on ne songe pas que, loin de troubler l'ordre, loin de rompre la ligne d'utilité commune, les honneurs encourageraient, fortifieraient et moraliseraient les autres priviléges, contribuant ainsi à leurs mérites divers, accroissant tous leurs bons résultats; enfin on ne sent point que les priviléges honorifiques sont des plus modestes et des moins suspects: leur essence, quelle que soit leur forme, est le suffrage de l'opinion, c'est-à-dire une estime volontaire, une libre déférence; ils n'introduisent aucune dis-

tinction vis-à-vis de la loi civile, ils n'imposent au prochain aucun devoir, ils ne lui enlèvent aucune ressource; et ils apparaissent, dans l'ordre économique, comme un moyen d'ébranler les ressorts indociles, dans l'ordre moral, comme les insignes de la vertu pauvre, en face du riche qui la foulerait aux pieds...! Mais vous que les priviléges offusquent, parce que vous avez souvenir des droits féodaux, voyez donc les choses dans leur ensemble, et non dans une spécialité mal comprise; dans leur état ordinaire, et non dans leurs accidents. Vous qui avez décrété l'abolition des priviléges, et vouliez porter la main sur les droits d'auteur, regardez donc jusqu'où s'étend l'objet de votre haine; pour l'extirper, il faudrait accomplir la réforme générale de l'œuvre de Dieu et des hommes qui, dans l'arrangement de ce monde, se seraient trompés.

Eh! l'aristocratie, s'écrie-t-on encore, vous relevez l'aristocratie! — Est-ce le mot qu'on objecte, ou bien est-ce la chose? Si c'est le mot, nous répondrons que les mots ne sont rien. Si c'est la chose, nous rappellerons ce qui vient d'être dit, savoir : qu'il est des priviléges, de fortune, de talents, de vertus, comme de naissance; que toute aristocratie est un ensemble de personnes douées d'un même privilége; que l'aristocratie n'a dès lors, dans ses éléments généraux, essentiels, rien qui puisse fonder un reproche; et qu'en définitive, pour juger d'une aristocratie, il faut voir si son principe spécial est utile aux hommes.

Vous relevez l'aristocratie! — De grâce, entendrait-on par là, que l'aristocratie qui est, il faut la maintenir sans l'étendre, c'est-à-dire la fermer...? Ce serait comprendre les choses d'une étrange manière; car, si l'aristocratie est désavouée du public, pourquoi le maintien d'un vain titre, d'un privilége qui attire, non plus l'estime et le respect, mais le dédaigneux sourire, et peut-être l'injure? Si, au contraire, l'aristocratie a un appui dans l'opinion, en la fermant voici ce que l'on fait: d'une part, on suspend l'usage d'un levier puissant, on laisse choir, de toute leur hauteur, les utiles courages que ce levier soulevait, et, ceux-ci une fois morts, on refroidit la pierre de leur tombe, pour qu'ils ne se raniment jamais; d'autre part, on accorde une faveur injuste à des gens dont le privilége va devenir plus rare, partant plus précieux, sans qu'ils soient plus dignes. Et puis, ici on ravive l'orgueil des favoris du sort; là, on irrite, on aiguise toutes les passions haineuses, tous les germes de trouble, qui s'échappent d'une conscience heurtée à la vue de droits sans mérites et de mérites sans droits. Que les partis profitent de cette observation : avant de prononcer, il faut arrêter son jugement, avant de supprimer ou de paralyser un ressort qui fut utile, il faut chercher s'il peut rendre encore des services; avant d'anéantir des titres honorifiques, il faut voir et bien voir si l'opinion ne les soutient plus, n'y attache plus de prix ; il faut surtout éviter de dire en même temps : « Oui, les

titres de baron, de marquis, ont de la valeur dans l'opinion, voilà pourquoi je les maintiens ; non, ces titres n'ont pas de valeur près des hommes, voilà pourquoi je n'en accorderai plus. »

Enfin, une troisième classe de personnes blâme les honneurs décernés à titre de salaires, elle s'élève contre un système qui livre le monopole des emplois publics à la richesse déjà favorisée de tant d'avantages. — Quel est donc le sens de cette objection? Signifie-t-elle, par hasard, que les fonctions publiques doivent retomber en fief, et passer dans le patrimoine de certaines gens? Quoi ! hommes de la classe moyenne, vous qui jugeriez absurde la prétention d'un souverain disant aujourd'hui : « Le travail est un droit que je concède à mes sujets, » vous iriez vous-mêmes imposer vos services à l'état, lui dire : « Ma place, c'est mon droit ! » La prétention serait par trop énorme, et le prince, dans sa sagesse, vous répondrait : « Je suis l'administrateur des intérêts publics, et, après avoir assuré le bien du service, je n'ai d'autre obligation que de ménager les finances. Le simple fonctionnaire, pas plus que le roi, ne peut dire : Cette place est faite pour moi, il faut la tailler à la mesure de mes besoins. »

CHAPITRE VI.

Des colonies.

Nous avons peu de choses à dire sur les colonies : pour apprécier ces institutions comme ressources publiques, il faudrait, en les observant minutieusement, balancer les pertes et les avantages qu'elles causent à la métropole; or comment embrasser dans des principes généraux, des situations qui varient à l'infini? comment détailler, analyser, évaluer, grouper et comparer ensuite les éléments favorables et défavorables de chacune d'elles? comment faire le bilan des colonies? Faute de pouvoir atteindre ce résultat, nous nous bornerons à offrir l'indication rapide, et, en quelque sorte, l'esquisse du travail nécessité par les circonstances ordinaires. Et, d'abord, voyant les pertes qu'une colonie entraîne, on doit, dirons-nous, pour apprécier leur étendue, distinguer entre le cas de conquête et celui de traité, entre les frais d'acquisition et ceux de conservation.

Au cas de conquête, on se demandera si la guerre entreprise n'avait en vue que la colonie, ou si elle réunissait à ce but d'autres objets, ou si encore la prise de possession était étrangère aux causes de la lutte qui l'a précédée. Et, dans la première hypothèse, on supputera, sans en rien omettre, tous les frais de la guerre, pour les porter au compte colo-

nial ; dans la deuxième, on fixera, par une ventilation approximative, soit l'excédant de frais que l'établissement colonial a motivés, si la guerre était d'ailleurs nécessaire ; soit la part des frais généraux qui regarde cet établissement, s'il figurait parmi les causes déterminantes de la guerre ; on mettra ensuite cet excédant ou cette part de frais à la charge exclusive de la colonie. Enfin, dans la troisième hypothèse, on tiendra celle-ci pour affranchie de toute dette, selon la règle qui veut que chacun supporte les dépenses par lui causées, mais ces seules dépenses.

Au cas de traité, on aura présentes à l'esprit les lois industrielles ou économiques qui règlent l'utilité et la valeur des choses, pourne point livrer avec légèreté tel ou tel droit qui donnerait de trop vastes profits aux concessionnaires, ou serait, pour les concédants, la cause indirecte d'un grave préjudice.

Les frais d'établissement évalués, on déterminera encore ceux de conservation ; car une colonie aurait beau être acquise à bas prix, elle serait un établissement bien cher si la sécurité de sa possession était par trop compromise, et si, pour assurer quelques avantages commerciaux, il fallait subir, par exemple, les dépenses d'une armée d'occupation ou d'une marine militaire.

Passant à l'appréciation des bénéfices qu'une colonie peut rendre au gouvernement qui l'a fondée, on doit voir si elle a pour objet des services publics, ou des produits versés dans le commerce : s'agit-il

de services publics, on n'oubliera point que l'état subit la loi générale qui ne reconnaît les profits d'une chose que dans ses résultats, déduction faite de ses frais rigoureusement évalués; ensuite on pésera avec justice, d'une part, les avantages politiques et moraux de ces services, sans se faire illusion ni sur les faits locaux ou temporaires, ni sur les principes de la science, ni sur les devoirs du patriotisme; d'autre part, les dépenses au prix desquelles sont acquis ces avantages, en n'omettant dans l'inventaire de ces dépenses aucun de leurs éléments, aucun objet matériel ou moral doué de valeur.

S'agit-il, au contraire, de produits commerciaux, on distinguera deux hypothèses : celle où l'état n'acquiert sur sa colonie que le domaine éminent, et celle où il obtient à la fois le domaine utile.

Lorsque l'état n'obtient que le domaine éminent, il ne retire légitimement aucun bénéfice direct de sa colonie; car celle-ci, devenant partie intégrante de la nation, le colon est citoyen, le colon du moins n'est soumis qu'à l'impôt, et ne doit à ce titre que l'indemnité des dépenses faites pour lui. Les avantages de la colonie sont dès lors tout nationaux, ils ne peuvent influer sur les ressources spéciales de l'état que d'une manière indirecte, en garantissant mieux l'impôt par la richesse plus grande des citoyens; en suppléant aux frais de défense matérielle par l'influence morale d'un grand peuple, d'un grand territoire.

Lorsque l'état possède le domaine utile de sa colonie, il en jouit comme d'un patrimoine, les agents naturels, les capitaux qu'elle recèle lui appartiennent, l'industrie coloniale est son industrie, le revenu colonial est son revenu; et c'est l'état qui profite des monopoles ou des triomphes de la liberté, c'est lui qui exploite, qui afferme ou qui aliène.

De là, la nécessité de prévoir au sein même de l'hypothèse qui nous occupe six cas différents : une colonie n'a-t-elle reçu en partage aucun privilége, et ses produits luttent-ils avec tous autres sur un libre marché, les bénéfices de l'état dépendent alors du rapport qui existe entre l'offre et la demande des produits coloniaux; ils se déterminent par la comparaison du prix de revient avec le prix de vente de ces produits, ils consistent dans la différence qui existe entre ces deux prix. Qui pourrait, en effet, contester à l'état la possession entière d'une telle différence, puisqu'elle exprime les produits nets de la colonie, et puisque l'état, nous le supposons, est propriétaire absolu de cet établissement?

L'industrie coloniale s'appuie-t-elle sur un monopole? Pour estimer ses profits qui sont ceux de l'état, il ne s'agit plus de comparer le prix de revient des produits à leur prix de vente, car la différence de ces prix comprend, avec les bénéfices réels de la colonie, des résultats dus uniquement à l'arbitraire du souverain; il faut alors recréer, par la pensée, le régime de l'industrie libre, supputer

quelles seraient les forces respectives de l'offre et de la demande, d'après la puissance de cette industrie et l'énergie des besoins qui l'appellent; et connaissant ainsi, d'une part, le prix naturel probable des produits coloniaux, d'autre part, le prix de revient de ces produits, estimer d'après leur différence l'état de supériorité et les bénéfices réels de l'industrie coloniale.

Si les produits coloniaux concourent, sur le marché national, avec les produits de la métropole, les bénéfices coloniaux se règlent par les divers prix de vente, déduction faite des frais de production, de transport, d'assurance et d'avarie; si, au contraire, une colonie fournit à sa métropole des produits que celle-ci ne créerait point, et demanderait à l'étranger, les profits coloniaux se règlent encore par les cours de vente, mais en déduisant de ces cours et les frais précités, et les droits de douane que les étrangers eussent consenti à fournir pour approvisionner, aux mêmes taux, le marché national.

Quand une colonie est mise en ferme au lieu d'être exploitée pour le compte de l'état, on connaît ses revenus par le prix des baux, en défalquant de ce prix une annuité d'amortissement pour les objets détériorables qui ont pu être concédés aux preneurs.

Et quand l'état, au lieu de conserver sa colonie, la divise par lots et la vend aux plus offrant; ses bénéfices se mesurent par les prix cumulés des diverses parts, déduction faite d'une prime d'assurance con-

tre l'effet dommageable des clauses stipulées au profit des acheteurs.

Enfin, après avoir évalué les pertes que les colonies entraînent, les bénéfices qu'elles apportent, il reste à réduire l'une et l'autre somme au même dénominateur, c'est-à-dire à convertir par des opérations arithmétiques, les annuités en capitaux ou les capitaux en annuités. Et, en effet, la balance de ces deux sommes ainsi réduites peut seule donner une idée juste du vrai mérite des colonies, et des avantages réels que l'état retire de ces moyens de production.

CHAPITRE VII.

Conclusion.

Ainsi donc, le domaine public, vu, soit comme moyen industriel, soit comme réserve de l'état, n'est point, en général, chose bonne à maintenir; qu'on l'exploite par régie ou par entreprise, un domaine confié au pouvoir ne saurait rendre tous les profits des fonds privés; et voulût-on même en tirer parti dans les cas urgents ou dans les graves périls, un tel domaine serait loin de réunir les avantages de l'emprunt. C'est la nature qui l'a voulu pour protéger le faible : nulle grande tâche, nul grand bienfait, ne s'accomplissent sans l'harmonie et l'énergie des efforts ; nulle harmonie, nulle énergie, sans la liberté d'action et la sécurité des jouis-

sances; nulle liberté, nulle sécurité, sans la propriété; en sorte que le vainqueur lui-même, après avoir conquis, en pressurant le vaincu, ses premiers capitaux, gagne à faire de l'esclave un serf, du serf un métayer, du métayer un maître; en sorte que les éléments contraires, après s'être individualisés, fortifiés dans la lutte, finissent par s'entendre et marcher en paix.

On peut assurer, dès lors, que le domaine public qui, jadis, était comme un grand réservoir où coulaient et s'accumulaient les sueurs individuelles, pour se répandre, en engrais, sur le sol aride d'un peuple au début; qui, de nos jours, n'est plus qu'une faible part de la richesse nationale, dévolue en partie à des services immédiats et en partie à des industries productives, finira par abdiquer à peu près ce dernier emploi, pour s'en aller utilement couvrir le passif de l'état.

Toutefois, nous l'avons dit, il est des exceptions à cette règle qui déclare les états inhabiles aux fonctions industrielles, il est même des lois qui prescrivent aux états d'exploiter certaines *spécialités*, sous peine de renoncer à l'usage des forces les plus profitables comme les plus légitimes.

Sans parler de la fabrication des monnaies, cette industrie venue si à propos pour les souverains, et qui, à des époques où le vaisseau de l'état flottait sans rames dans la nuit des temps, l'a poussé au delà des écueils, l'a sauvé, par ses hardiesses, des plus imminentes catastrophes; sans parler des mon-

naies, cette industrie qui a perdu, avec ses mystères, son merveilleux pouvoir, cette industrie tombée au souffle de la science et de la morale publique, dès le jour où la nature qui s'en était servie ne l'a plus réclamée; sans parler des monnaies qui, simples moyens d'échanges, doivent d'abord mériter la confiance par leur stabilité, leur stabilité par leur valeur réelle, et leur valeur par les sacrifices du gouvernement; sans parler des monnaies, disons-nous, et à ne rappeler que les banques, les récompenses honorifiques, quels profits ou quelles économies ces deux moyens n'assurent-ils pas à l'état?

Évaluez toute la puissance du crédit, voyez comment il facilite la bonne distribution des capitaux, et permet ensuite d'épargner le numéraire; comment il donne du poids aux promesses du travailleur, mobilise ces promesses, ouvre la bourse du capitaliste, amène les moyens de production aux mains qui les savent employer, seconde l'activité laborieuse et développe les richesses, l'existence des peuples; comment, ensuite, il remplace par de simples billets le numéraire national, ce qui apparaît d'une haute importance, lorsqu'on voit la France, au temps de Necker, à une époque où sa population, ses richesses et son commerce étaient bien moindres qu'aujourd'hui, porter à 2 milliards 200 millions la somme de son numéraire, lorsqu'on ajoute à l'intérêt annuel de cette somme les frais de monnayage et ce qui se perd par le frottement

et les accidents imprévus, lorsqu'on songe que, si le numéraire est préférable au papier dans les ventes et emprunts portant sur des sommes minimes, le papier, à son tour, est supérieur au numéraire dans un grand nombre de cas, vu qu'il se compte aisément et se transporte sans peine aux plus lointaines distances; lorsque les transactions, nées des seuls avantages du papier, semblent dépasser la somme des marchés que le papier ne peut servir; et lorsqu'à l'avantage de ces transactions nouvelles il faut joindre encore l'économie provenant d'une circulation plus rapide de la monnaie (1).

(1) Nous avons dit plus haut que la valeur monétaire d'un pays se règle sur la somme des transactions et non sur la valeur intrinsèque ou le nombre des espèces; il faut se garder d'en conclure que le crédit n'a d'autre effet que d'économiser le numéraire actuel, si celui-ci est capable d'exportation, et de réduire la valeur courante de cet agent, dans le cas contraire. Le crédit ne concentre pas tous ses bienfaits sur l'agent de circulation, il ne se borne pas à mettre en concours avec la monnaie, un signe qui la remplace; le crédit, par lui-même, détermine aussi un grand nombre d'échanges; et, en effet, le travailleur que le crédit enlève à l'oisiveté crée des produits qui engendrent eux-mêmes d'autres valeurs, lesquelles s'accumulent d'après la loi de l'intérêt composé, loi modifiée seulement, *ici*, par des consommations improductives, *là*, par des chances heureuses.

De plus, bien que la valeur courante de la monnaie d'un pays ne se calcule ni d'après le nombre, ni d'après la valeur intrinsèque ou nominale des espèces, il est certain que la commodité de celles-ci influe sur les échanges, et par suite sur la richesse monétaire.

Enfin, s'il est vrai que là où la monnaie circule plus vite, il en faut moins pour servir un nombre donné de transactions, on doit reconnaître que le crédit, qui rend les échanges plus nombreux, les services de la monnaie plus rapides, sert la société aussi bien en économisant la valeur monétaire qu'en la créant à moindres frais.

Évaluez tous ces résultats : dites-vous que le crédit fondé sur les titres de créance qui donnent de la fixité aux promesses, sur les hypothèques qui assurent l'effet de celles-ci, sur les billets à ordre et les lettres de change qui permettent de les transporter d'homme à homme ou de place en place, ne réunirait pas encore toutes les conditions favorables ; dites-vous que les banques seules élèvent le crédit à son plus haut terme, soit en substituant aux garanties douteuses, mobiles et mal appréciées qu'offre un emprunteur ordinaire, les gages certains, stables et connus que donne un établissement public; soit en remplaçant par un papier uniforme, bien fractionné, reconnaissable à tous, les billets particuliers, aussi divers de forme que d'origine, aussi variables dans leur somme que les transactions elles-mêmes, et soumis en outre à toutes les chances d'une contrefaçon que rien n'arrête, ou d'une défiance que rien n'éloigne. Et vous comprendrez alors les facilités immenses que les banques procurent aux industriels, le bien-être qu'elles font rejaillir sur la société, et surtout, les bénéfices qu'elles promettent à l'état, à l'état qui doit non-seulement prêter ses services aux banques de circulation, aux caisses foncières, mais encore assurer un monopole aux établissements qu'il protége, et réserver pour lui-même tous les profits de ce monopole.

Certes, sans partager les erreurs de Law, sans croire qu'il suffit de donner aux billets de banque une ga-

rantie solide pour leur imprimer la valeur réelle et la puissance de l'or, sans s'imaginer que tout pays qui possède un milliard en numéraire peut employer pour deux milliards de billets, et tripler ainsi ses moyens d'échange, ses valeurs monétaires; à voir seulement la monnaie dans son véritable rôle, dans sa fonction de simple intermédiaire, dans son étendue subordonnée à la somme des transactions, on peut dire que les banques qui, outre leurs autres avantages, permettent d'économiser la majeure partie du numéraire national, assurent de vastes bénéfices au trésor.

Les récompenses honorifiques, non moins que les banques, peuvent faire l'objet d'une industrie lucrative et précieuse. Et, en effet, omettez encore le tribut pécuniaire qu'un sage classement des hommes réserve à l'état; prenez pour une utopie ce système qui dérive au profit du trésor et de la morale publique, les faibles des hommes, leurs ressources follement consommées; refusez de croire, d'une part, à l'instinct de rivalité, aux sacrifices qu'il détermine, à son indifférence sur les moyens pourvu que ceux-ci mènent au but, c'est-à-dire à un rang supérieur; d'autre part, au pouvoir qu'a l'état d'élever sans frais comme sans efforts, de toutes les échelles sociales la plus brillante, et de faire monter sur ses marches fascinatrices les hommes qui les couvrent d'or; niez à la fois des pertes innombrables, la morale sacrifiée avec la richesse, l'ordre public troublé par le scandale et la révolte, des hommes qui

jouent à qui fera plus de mal pour causer plus de bruit ; puis l'état spectateur tranquille et affaibli, oubliant à ses pieds les appâts qu'on jette à ces hommes, les moyens qui les ramènent autour du pouvoir pour lui transmettre leur vie perdue, autour des grandes idées pour les recueillir dans leur âme, autour des bonnes œuvres pour s'en faire une noble fierté. Niez, n'espérez rien, ne croyez à rien de ce que vos sens n'ont pas saisi ! Soit, vous êtes libres ; mais, du moins, ne récuserez-vous pas la vertu des honneurs, en tant qu'ils procurent des services personnels : il est là des faits qui frappent votre vue, qui tombent sous votre toucher.

En supputant la valeur des services personnels qu'un état réclame, en voyant l'emploi que chacun fait de son salaire, quelle part de celui-ci est dévolue aux nécessités de la vie, quelle part aux jouissances, et, parmi les jouissances elles-mêmes, combien se rapportent aux sens, combien sont toutes d'opinion, ou, si l'on veut, toutes de vanité ; en observant comme il serait facile de diriger les salaires vers ce dernier emploi par l'offre des fonctions publiques aux hommes qui déjà se suffisent à eux-mêmes, on se demande si l'état ne doit point profiter de cet ordre de choses pour instituer un large système de récompenses honorifiques, applicables aux services personnels ; s'il ne doit point distribuer lui-même les faveurs, et dire, comme le dieu du Capitole : « A toi, j'accorde le triomphe ; à toi, la couronne ; à toi, des titres ; à toi, des préséances,

des entrées ; à toi, des broderies, des honneurs militaires, des armoiries, des livrées, des croix ; à vous tous, un rang et une écharpe ; à vous tous, la satisfaction de vos faibles, et les dehors du patriotisme au lieu d'argent. »

N'en doutons pas, un tel procédé, en même temps qu'il donnerait de l'élan et de la rectitude à certains services, serait des plus économiques, des plus lucratifs pour l'état, et peut-être aussi des plus moraux ; car, l'expérience le prouve, chez les personnes qui atteignent une position plus haute, la dignité du rang influe sur la dignité de la vie ; et, chez le public même, l'aspect d'une récompense, si elle est gagnée par des sacrifices réels, si elle consiste en de purs honneurs, fait naître le respect plutôt que l'envie ou le mépris. Les injustes faveurs irritent chacun, il est vrai, mais les récompenses méritées réjouissent et enhardissent même le cœur d'un rival.

TITRE V.

DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

Après avoir choisi un système de finances, il faut l'exécuter, il faut recueillir les ressources du trésor et les transmettre aux créanciers de l'état, il faut surtout protéger cette œuvre contre l'arbitraire des

intérêts privés qui l'accomplissent. De là l'urgence de certaines limites, de certaines formes, de certains contrôles imposés par la loi; de là l'origine de la comptabilité publique.

On nomme en effet comptabilité publique, soit l'ensemble des moyens divers qui assurent le recouvrement des finances et leur emploi aux services publics, soit les règles mêmes qui déterminent ces moyens. Une bonne comptabilité n'embrasse pas seulement les faits de recette et de dépense, elle comprend encore toutes les mesures créées par le législateur pour garantir la perception et la distribution régulières des finances. Une bonne comptabilité ne se borne point à mettre en lumière les ressources et les dépenses de l'état, à dire : Ici vous puiserez telle somme, là vous emploierez telle valeur; économe inquiet, elle descend encore dans les moindres détails, elle prescrit des devoirs minutieux, elle enchaîne de cent manières le libre arbitre; bien plus, elle observe ses agents, leur ouvre les mains, contrôle leurs actes, et juge la conduite de l'homme après lui avoir imposé ses règles.

Enfin une bonne comptabilité veut que, par l'uniformité des écritures, par la centralisation successive des résultats, la position de tous les comptables se connaisse instantanément, en sorte qu'il soit aisé de suivre les deniers publics dès l'instant de leur recette jusqu'à celui de leur dépense, et de ressaisir avec promptitude les valeurs sorties de la voie légale; en sorte que pas un centime dû à l'état ne lui

échappe, que pas un centime ne se perçoive injustement, que nulle somme ne soit distraite, et nul payement simulé; en sorte que le trésor, chargé de maintenir l'équilibre entre les ressources et les besoins de l'état, et d'assurer dans toutes les localités l'acquittement ponctuel des dépenses publiques, puisse diriger avec intelligence le mouvement des fonds, créer des moyens partout où ils manquent, et faire ainsi qu'aucun service ne reste sans secours, aucune valeur sans emploi (1); en sorte que le législateur lui-même, comparant le produit des droits à leurs tarifs de perception, ait pouvoir d'apprécier l'influence économique et les résultats financiers de chaque impôt.

Conduits par le plan de notre travail à exposer les principes de la comptabilité publique, nous développerons peu de vues nouvelles, nous ne ferons guère que résumer, en le motivant, le système aujourd'hui pratiqué en France; mais, loin d'avoir des regrets à cet égard, félicitons-nous de ce que les lois et les institutions de notre pays sont arrivées au point d'être offertes comme modèles dans une des branches les plus importantes de l'administration publique.

(1) M. d'Audiffret, qui est assurément le juge le plus compétent en cette matière, estime que la reprise de tous les mouvements de fonds par la direction centrale du trésor, et celle des écritures de tous les agents de la perception par la comptabilité générale des finances, ont fait immédiatement découvrir et apurer plus de 10 millions de débets de comptables, et mis un terme à de fréquentes stagnations d'espèces, ainsi qu'aux fausses directions des ressources de l'impôt. *Examen des revenus publics*, p. 4.

Les principes que nous allons retracer se rapportent au budget de l'état, à la perception des revenus publics, à la centralisation des recettes, à la liquidation, à l'ordonnancement et au payement des dépenses, aux droits du trésor sur la personne et les biens des comptables, enfin au compte général de l'administration des finances.

CHAPITRE PREMIER.

Du budget de l'état.

On nomme budget de l'état le tableau officiel des recettes et dépenses prévues de l'état pour un espace de temps fixé; l'acte législatif qui énumère, évalue, autorise, d'une part, les impôts, les droits, les produits et autres ressources à percevoir au nom du souverain sur les faits d'un certain exercice, d'autre part, les dépenses à effectuer pour chacun des services publics appartenant au même exercice.

Le budget est la base principale de toute bonne comptabilité : par le développement des recettes, il permet l'application régulière des principes de l'impôt, il assure au gouvernement l'intégralité de ses ressources ordinaires, il préserve les particuliers de toute exigence illégitime. Si, en effet, les lois fiscales se bornaient à consacrer quelques maximes d'économie politique, appropriées à l'esprit et aux mœurs du temps, quelques règles plus ou moins incomplètes, vagues et incertaines, évidemment la

perception des droits de l'état éprouverait des entraves nombreuses du chef des redevables, en même temps qu'elle livrerait ceux-ci à l'ignorance ou à l'improbité de liquidateurs suspects.

Le détail et l'évaluation des dépenses au budget ne sont pas moins favorables : le premier empêche que, par suite des préjugés ou des intérêts individuels, sous le prétexte d'une ressource en défaut, ou d'une recette imprévue, aucun service public ne soit omis, aucun service non reconnu ne s'installe au rang des services publics; l'évaluation, à son tour, fait que même dans le cercle des travaux légitimes, nulle branche ne reçoit un développement trop faible ou exagéré; elle comprend dans des chapitres spéciaux les actes de même nature ou corrélatifs, elle leur ouvre des crédits particuliers, elle transforme chaque service en un être distinct, ayant ses besoins, ses ressources, sa gestion, ses comptes propres, et également fermé à toute faveur, à toute usurpation.

Après avoir ainsi spécifié les recettes d'après leur source, les dépenses d'après leur objet, le budget de l'état fait plus, avons-nous dit : il détermine l'exercice auquel ces recettes et ces dépenses se rapportent, l'espace de temps qui embrasse les faits donnant lieu aux unes et aux autres. Or une telle mesure tend à conserver les droits de chaque période, non moins chers que ceux de chaque particulier, et permet de tenir compte des circonstances qui, à telle ou telle époque, modifient les besoins des ser-

vices divers, comme de régler, pour chaque exercice, les crédits en conséquence des charges, les recettes en conséquence des crédits.

Ces procédés, toutefois, pour être légitimes, appellent plusieurs modifications, plusieurs compléments. Et d'abord, s'il ne s'agit pas des impôts qui, fixés d'avance selon les besoins présumés des services publics, varient par exercice comme ces besoins eux-mêmes; s'il est question, au contraire, des industries ou des droits de l'état, des industries de l'état dont les produits, pour obtenir leur plus vaste marché, doivent être taxés par des tarifs prompts à suivre les variations de la demande; des droits de l'état, fondés soit sur la nature humaine et les puissances imprescriptibles de la société, soit sur les intérêts changeants de certaines industries, de certaines classes d'hommes, l'ordre veut sans doute que ces ressources s'évaluent comme les autres et pour la même période; mais il importe, nous le croyons, de ne pas limiter à un exercice unique et infranchissable la durée des tarifs de perception : ici, la remise en question de ces tarifs compromettrait les entreprises, alarmerait les existences privées, ou bien soulèverait de dangereuses espérances, troublerait par l'intrigue l'ordre public, embarrasserait de cent manières la marche du pouvoir; et là, leur stabilité, trop grande encore, opprimerait parfois les producteurs nationaux, parfois les consommateurs, témoin les lois sur les céréales. Des droits fixés d'une manière indéfinie, mais

susceptibles de recevoir tous les changements que la société réclame, et assujettis, pour ces changements, à des conditions diverses, promptes ou lentes, faciles ou compliquées, toujours appropriées à la nature de chaque droit; tel sera le moyen d'écarter toutes les craintes, de parer tous les accidents.

Secondement, si un exercice est près d'expirer avant qu'on ait terminé le budget de l'exercice suivant, il faut que la législature puisse prévenir la suspension des impôts, et à cet effet, voter des douzièmes provisoires, déclarer que, durant un certain nombre de mois, les impôts continueront d'être payés sur le pied des années précédentes.

Enfin, comme les évaluations du budget, fournies longtemps d'avance, ne sauraient être exactes; comme des cas imprévus donnent lieu à des dépenses, à des recettes, on ne doit point interdire tout acte fait hors des termes du budget.

En ce qui touche les dépenses, deux causes permettent d'excéder ces termes : ce sont, d'une part, les circonstances extraordinaires et imprévues qui motivent des services nouveaux; d'autre part, l'insuffisance dûment justifiée des fonds de certains services portés au budget.

S'il arrive des circonstances extraordinaires, si une épidémie se déclare; si l'ordre public est troublé par l'émeute; s'il faut repousser l'invasion étrangère ou venger l'honneur national, il y aura lieu à la délivrance d'un crédit extraordinaire; seulement ce crédit précèdera les travaux, et sera accordé par

le corps législatif, ou, en son absence, par l'autorité exécutive, chargée d'en faire l'objet d'un bill à la plus prochaine session de la législature.

Si les fonds affectés à divers services du budget ne suffisent point, on permettra l'ouverture de crédits supplémentaires, et toutefois, en vue de ménager toutes les garanties possibles, on devra encore indiquer, d'avance et pour chaque exercice, les services non susceptibles d'évaluation rigoureuse; insérer leur nomenclature dans la loi du budget; consacrer, à leur égard, le droit d'ouvrir des crédits par ordonnances rendues et régularisées comme il vient d'être dit; décider, quant aux autres services, que toute dépense supérieure aux crédits primitifs engagera la responsabilité ministérielle, et que les crédits réclamés pour ces services ne seront ouverts qu'au moyen d'une loi; enfin, établir que tout crédit supplémentaire sera spécifié, non par chapitres, mais par articles; et cela, soit pour faire peser un examen plus minutieux, une critique plus sévère, sur les demandes qui appellent des modifications aux lois; soit de crainte qu'on ne distraye illégalement les fonds d'un service au profit d'un autre service, entraîné peut-être dans cette voie par un système irrégulier qui groupe dans le même chapitre les dépenses du personnel et du matériel, la solde des troupes et les achats de denrées, les crédits invariables et les crédits susceptibles de s'accroître.

En ce qui touche les recettes, il est non moins

évident que les limites du budget peuvent être dépassées avec l'aide des lois, ou même sans leur concours. De quoi, en effet, se composent ces recettes? Elles se composent des droits, profits industriels, impôts et autres ressources de l'état; or, lorsque les droits de l'état se perçoivent au moyen de divers tarifs, et lorsqu'il n'est pas donné de prévoir les faits plus ou moins importants et nombreux que ces tarifs atteindront, on ne saurait fixer d'avance et au juste le produit de ces droits; bien plus, les droits de l'état, avons-nous dit, doivent, pour remplir leur but, se prêter à des modifications soudaines, et les causes qui légitiment leur changement motivent aussi leur création. Les profits industriels, à leur tour, ne flottent-ils pas au gré de l'offre et de la demande, nonobstant toutes les évaluations officielles? Est-il même aisé de prévoir les sources possibles de ces profits? ou bien, quand de telles sources viennent à s'ouvrir, est-il prudent de les fermer à l'autorité? Non sans doute; et, par exemple, tandis que la concession des priviléges industriels est parfois une ressource fort lucrative pour l'état; tandis qu'il est certains de ces priviléges qu'une urgence incontestable recommande; tandis que, faute de pouvoir être vendus légitimement, ceux-ci deviennent l'objet de faveurs individuelles, et s'exploitent au profit des plus viles intrigues, il y aurait grave abus à persister dans des sacrifices contraires à la morale aussi bien qu'à l'économie. Les impôts eux-mêmes, en tant qu'ils sont

dictés par des dépenses extraordinaires et imprévues, peuvent devenir la cause légitime de perceptions non portées au budget, s'ils ont été régulièrement assis sur les personnes dont l'intérêt commande ces dépenses. De plus, les recettes de l'état s'accroissent du montant des emprunts publics, du prix des domaines aliénés, et d'autres ressources non portées au budget, mais rendues nécessaires par des circonstances et des services imprévus.

Telles sont les causes qui dérangent l'action régulière du législateur. Pour arrêter ou balancer l'effet de ces causes, faut-il, comme en Angleterre, créer une trésorerie distincte des ministères chargés de la recette et de la dépense, et conférer au chef du trésor une suprématie réelle dans toutes les questions relatives à l'emploi des richesses de l'état? Faut-il ainsi déclarer que ce ministre, assisté d'un conseil de trésorerie, discutera les besoins de ses collègues, fixera le chiffre de toutes les demandes de crédit faites au législateur, et surveillera ensuite l'emploi de ces crédits? qu'il ne se bornera point à recevoir les projets de budget, à les examiner, à les débattre dans leurs moindres détails, et à notifier ensuite aux départements intéressés leur admission ou leur rejet? qu'il devra encore revêtir de son visa les instructions relatives à l'exécution des lois en matière de finances, et donner son approbation aux travaux, même urgents, effectués en dehors des crédits? qu'enfin le chef de la trésorerie sera le centre duquel toute vie découle,

alors que toute question politique et administrative se résout en une question de finances?

Nous ne partageons point à cet égard l'opinion de M. de Montcloux et d'autres hommes distingués; nous croyons qu'il vaut mieux s'arrêter au système actuel de la France, c'est-à-dire permettre à chaque ministre de réclamer tous les crédits dont sa position et son aptitude spéciales lui prouvent le besoin; sauf au ministre des finances à défendre les intérêts du trésor devant le corps législatif, s'il est assemblé, et, au cas contraire, à exiger que les crédits n'aient force, à son égard, qu'autant qu'ils seront accordés sur l'avis du conseil des ministres.

Le but d'un bon système politique est de maintenir le chef de l'état dans une position irresponsable, afin que les intérêts contraires se disputent à ses pieds sans l'atteindre, et implorent sa puissance au lieu d'avoir à lutter contre elle : or, la condition de l'irresponsabilité suprême, c'est la responsabilité ministérielle; la condition de cette dernière, c'est que le ministre soit libre dans ses actes; et la libre action du ministre n'a plus lieu s'il est dans l'impuissance de réclamer les crédits nécessaires à ses desseins, ou si ayant obtenu ces crédits, il n'en dispose à son gré.

Bien plus, les opérations ministérielles, ainsi entravées par le contrôle d'autrui, ne sauraient porter tous leurs bons résultats; en sorte que le contrôle, après avoir soustrait les abus à une légitime répression, tarit encore les sources du bien; il laisse la so-

ciété sans défense vis-à-vis des attaques, sans accès vis-à-vis des secours qui s'offrent à elle.

En vain on dit que le système anglais fait peser la principale responsabilité des actes ministériels sur celui qui déjà, plus que tout autre, a la responsabilité pécuniaire de ces actes; nous répondons que si le ministre qui emploie les crédits est irresponsable, le conseil de trésorerie qui surveille ce ministre l'est bien plus encore; car pour que la responsabilité de ce conseil fût encourue, il faudrait que le préjudice qui y donne lieu provînt des entraves par lui apportées à l'exécution de certaine mesure; et ce fait fût-il vrai, mille causes, en empêcheraient la preuve, la preuve elle-même serait impuissante contre le conseil de trésorerie. A chacun son rôle : aux individus l'action, la responsabilité, la gloire de l'œuvre, ou le châtiment; aux assemblées, aux conseils, le soin de juger les comptes, et, si l'on veut, la surveillance encore; mais que celle-ci soit assez large pour que l'action légitime et raisonnable ne se trouve point entravée.

CHAPITRE II.

De la perception des revenus publics.

La perception des revenus publics comprend en général la liquidation, la notification, la recette, les poursuites, la description et la justification; nous allons aborder tour à tour ces objets divers.

Il n'appartient pas au législateur d'achever l'as-

siette de l'impôt dans ses moindres détails, et de réduire ainsi le rôle de la perception à des actes matériels. Ici les lumières lui manquent, là c'est le temps : comment, pour asseoir l'impôt de répartition, le législateur saurait-il apprécier les forces respectives de chaque province, et même de chaque subdivision territoriale, de chaque commune, de chaque propriété? Comment, pour asseoir l'impôt de quotité, pour régler les taxes individuelles par l'application d'un tarif, se transporterait-il sur tous les points où cette application s'effectue? Après la mission du législateur, après l'œuvre du budget, il reste donc quelque devoir à remplir, quelque développement à opérer; c'est le résultat de ce devoir, c'est le principe de ce développement qui se nomme liquidation.

En tant qu'elle répartit un contingent donné entre les membres d'une certaine classe et sur les bases posées par la loi; en tant, surtout, qu'elle compare les forces productives de plusieurs arrondissements, de plusieurs communes, puis mesure des fonds, lève des plans, opère des classifications, des classements, des évaluations de propriété, la liquidation doit être remise non-seulement à des hommes spéciaux versés dans certains arts, et à des personnes douées d'une expérience acquise par le séjour sur les lieux et les continuelles observations de la pratique, mais encore à des conseils électifs qui, au sein des intérêts les plus immédiats, des intrigues les plus pressantes, des rivalités les plus

soupçonneuses, surveillent la marche de l'administration, délibèrent sur ses travaux, prêtent à ses actes l'autorité de leur crédit fondé sur leur amour du bien public, ou sur leur habileté. En effet les lois de l'impôt veulent qu'il soit exempt d'abus, qu'il se perçoive aisément, qu'il ait, avec sa propre justice, la confiance des hommes; et le principe de cette justice est, chez le liquidateur, l'habileté jointe à la communauté d'intérêts, ou l'amour du bien public joint à l'indépendance; le principe de cette confiance est l'élection.

En tant qu'elle règle les taxes indirectes, la liquidation doit être remise à des préposés spéciaux ou aux agents mêmes de la recette, placés, à cet égard, sous la conduite, sous l'inspection de divers supérieurs; et, en effet, tandis que ces taxes se liquident au moment même où elles deviennent exigibles; tandis qu'un tarif est d'ordinaire assez explicite et précis pour que sa juste exécution soit saisie par quiconque en est atteint, il y aurait charge inutile à faire intervenir toujours, près du commis à la recette, un préposé à la liquidation.

La notification a en vue de mettre les contribuables à même de défendre leurs droits, en leur faisant connaître le montant des sommes à leur charge, et les lois en vertu desquelles celles-ci sont réclamées. La notification, comme la liquidation, varie dans ses formes, selon qu'il s'agit d'impôts directs ou d'impôts indirects : les premiers étant assis d'après des rôles nominatifs dressés à

l'avance, et au moyen d'opérations préliminaires susceptibles d'être soumises au contrôle des personnes intéressées, il est du devoir du gouvernement d'appeler ce contrôle, et de lui accorder toute faveur. Ainsi, à l'ouverture de chaque exercice, l'état doit, par des lettres à domicile, annoncer aux redevables la somme, les causes diverses et les termes de payement de leurs contributions annuelles; il doit leur permettre de réclamer, dans un certain délai, les décharges et réductions auxquelles ils peuvent prétendre. Ainsi encore, touchant l'impôt foncier, l'administration qui a fait procéder au cadastre, doit communiquer aux intéressés prévenus à cet effet, les travaux relatifs soit à la levée du plan, soit au classement de leurs fonds, pour que chacun d'eux puisse soumettre des observations propres à seconder ou rectifier ces travaux.

Quant aux impôts indirects, comme les taxes individuelles qui ont ce caractère ne sont point fixées et connues d'avance, mais se révèlent à la suite d'actes imprévus et successifs qui leur donnent ouverture, tout ce qu'il est possible de faire pour éclairer chacun sur la légitimité de ses charges, c'est de relater dans les quittances que délivrent les comptables, d'une part, les textes de loi, de l'autre, les quantités et qualités servant de base à la perception. . . . .

Le mode de recette des fonds de l'état peut être plus ou moins sévère selon les garanties données par les débiteurs : ces garanties, consistent-elles

dans l'affectation spéciale de certains immeubles, dans un gage suffisant ou dans une caution solide et accréditée, rien n'empêche alors d'user d'indulgence, de laisser à qui les demande les délais compatibles avec le bien du service, comme aussi de ne point réclamer en un seul payement la somme totale de ce qui est dû, mais d'obtenir cette somme par portions payables à des termes plus ou moins prochains. Il faut à cet égard se pénétrer d'un principe, c'est que tout allégement d'impôt accordé aux particuliers réagit sur l'état, soit en lui laissant une compensation immédiate, soit en lui apportant avec l'aisance et la confiance supérieures du public un plus haut degré de sécurité. Les garanties offertes sont-elles au contraire d'un instant; le genre, le nombre, la répétition fréquente des faits qui donnent ouverture aux droits de l'état, et la trop mince importance de chacun de ces droits, excluent-ils les conditions d'une sécurité réelle et stable, nul délai ne peut alors être accordé pour la recette; bien plus, celle-ci doit s'effectuer en entier et souvent au lieu même où les faits qui la motivent s'accomplissent.

Les poursuites qui assurent la perception des ressources propres à l'état, doivent reposer sur des moyens de contrainte justes mais sévères; vu, d'une part, l'importance de l'action gouvernementale qui réclame ces ressources, et, de l'autre, l'indifférence habituelle des citoyens pour les intérêts du fisc. Les moyens de contrainte seront en général :

1° Une sommation gratuite qui aura pour but d'inviter le contribuable à payer, dans un certain délai, le montant des droits mis à sa charge.

2° Une sommation avec frais qui sera faite, à défaut de payement, le jour même de l'expiration du délai donné par la sommation gratuite, et qui assignera un second délai fort court passé lequel on procédera immédiatement à la saisie des biens. Nous disons *une sommation avec frais*, en vue de montrer qu'une amende légère doit être imposée au retardataire soit pour que les injonctions de l'autorité ne restent point illusoires, soit pour que l'état s'indemnise du dommage qu'il éprouve par l'inobéissance des citoyens. Nous disons que, passé le second délai, *on procédera immédiatement à la saisie*, attendu qu'il faut bannir ensemble et ces tolérances qui sont tantôt une faiblesse inutile autant qu'abusive, tantôt un moyen de cacher ou de faire excuser l'arbitraire pour le prolonger; et encore, ces moyens dont l'odieux rappelle le despotisme de la conquête, attire sur le chef de l'état la désaffection des citoyens, montre le pouvoir comme un ennemi qui se joue des biens, des sentiments et de la liberté de tous (1).

(1) Nous faisons ici allusion surtout à l'usage établi en divers pays d'envoyer des garnisaires chez les personnes qui diffèrent de payer l'impôt direct. Quel que soit le mode de garnison, il est évident qu'un tel procédé, en même temps qu'il grève les contribuables de charges infructueuses pour le trésor, produit un effet moral des plus funestes; car il offre partout le gouvernement sous l'image d'un homme qui s'installe chez les habitants,

3° Des saisies exercées, soit, d'une manière directe, contre les redevables eux-mêmes ou leurs représentants, soit, d'une manière indirecte, contre les personnes qui se trouveraient débitrices des redevables, ou dépositaires de deniers leur appartenant. Bien que l'usage prescrive souvent d'agir par l'action directe avant de tenter les autres moyens, ceux-ci méritent selon nous le premier rang, comme étant plus conciliables avec l'ordre public. Et, en effet, lorsque deux voies sont ouvertes à l'état contre ses redevables; lorsque l'une d'elles consiste à s'adresser soit à un tiers débiteur, soit à un dépositaire de deniers, et à le sommer, sans bruit, sans trouble, sans scandale, de payer en l'acquit de son créancier ou déposant les sommes dues par celui-ci; lorsque l'autre voie tend, au contraire, à l'expropriation forcée des meubles et immeubles des redevables, et ce avec le long et dispendieux cortége d'affiches, de procès-verbaux et d'adjudications publiques, qui accompagne les ventes judiciaires; lorsque enfin la voie indirecte est si commode, si rationnelle, si simple, si peu chère, si peu irritante; tandis que la voie directe, toujours onéreuse et vexatoire, soulève un concert de plaintes et de récriminations, n'est-il pas juste, n'est-il pas utile et nécessaire qu'entre ces deux voies l'état choisisse la première?

4° Un privilége venant à l'appui des saisies pratiquées; mais à quelles conditions ce privilége sera-

gêne leur vie, offense leur honneur, et, sans travailler lui-même, subsiste des fruits de leur propre travail.

t-il légitime? Pour résoudre ce point, on consultera les principes généraux du droit, et après avoir reconnu que, lors de la distribution du prix d'un bien, nul créancier n'est privilégié s'il n'a lui-même procuré, conservé ou amélioré le gage commun, et que, dans ce cas même, le créancier voit restreindre ses droits spéciaux aux valeurs provenant de son fait, on décidera que le trésor n'a de légitime privilége sur un objet qu'autant que la créance dont il poursuit le payement provient de dépenses faites pour celui-ci, et se trouve inférieure au résultat encore existant de ces dépenses; on décidera, par exemple, que l'impôt mérite privilége, s'il est conforme au principe d'après lequel les contributions diverses frappent chaque objet selon la part qui lui revient dans les dépenses publiques; mais que si ce grand principe est violé, alors la raison légale du privilége disparaît, et le créancier en concours avec l'état, peut répondre à ses prétentions: «Vos dépenses sont étrangères à la chose qui se dispute entre nous, l'impôt commandé par vos dépenses n'est point le prix d'un service profitable à cette chose, donc cette chose, en particulier, ne vous doit rien, et vous n'avez sur elle aucun privilége.»

Du reste, observons-le, en restreignant le privilége de l'état dans ses légitimes limites, il faudrait aussi lui donner toute sa force légitime; il faudrait, quand ce privilége s'appuie sur un service de protection, ne point l'affaiblir, en disant qu'il s'exercera seulement sur les fruits de la chose protégée,

ou à la suite de tel autre privilége : à n'affecter que les fruits, il y aurait injustice, et envers l'état, en ce qu'on le placerait hors du droit commun, et envers les tiers qui, ayant eux-mêmes privilége sur les produits de la chose, se verraient primés par une créance en partie étrangère. D'autre part, à classer en deuxième ordre le privilége des frais de protection, à préférer à l'état tel ou tel créancier, on méconnaîtrait, soit l'action gouvernementale qui est de toutes les heures, soit la règle qui veut qu'entre plusieurs privilégiés, la préférence soit toujours pour celui dont les services ont sauvé les droits de ses concurrents. Observons encore que les limites légitimes imposées au privilége de l'état ne gênent point son droit de rétention : l'état, comme tout créancier, pourrait donc retenir jusqu'à parfait payement la chose de son débiteur, chaque fois que les circonstances mettraient cette chose en son pouvoir.

Passant à la description et à la justification des recettes : à la première qui permet de reconnaître sur-le-champ les sommes existant en caisse à telle ou telle époque, l'origine de ces sommes et leur emploi ; à la seconde, qui révèle les fraudes et les négligences des comptables, ou préserve ceux-ci de tout soupçon injuste ; nous disons que les faits de perception doivent être décrits dans des livres tenus d'une manière uniforme par les divers préposés aux recettes, savoir : un livre journal où seront consignées les entrées et les sorties d'espèces ou de

valeurs de portefeuille, ainsi que le solde de chaque journée; des registres auxiliaires destinés à offrir les développements propres à chaque nature de services; un sommier qui récapitulera les opérations selon leur nature, rattachera les recettes et payements journaliers aux résultats des faits antérieurs, et donnera incessamment la situation complète du comptable envers chacun des services à lui confiés.

Nous disons que la justification des recettes doit résulter, soit d'écritures, soit de contrôles : les écritures dont il s'agit consisteront, en général, dans la tenue d'un registre à souche duquel toutes les quittances seront détachées; dans la mention, en toutes lettres, au rôle, état de produit ou autre titre légal, de la somme reçue et de la date du recouvrement. Les contrôles s'opéreront à leur tour par la comparaison des rôles et relevés du budget avec les registres à souche et autres livres de comptabilité, et de ces livres eux-mêmes avec les valeurs en caisse et en portefeuille, ou avec les récépissés remis au comptable par ceux auxquels le versement desdites valeurs doit être fait. Mais qui sera chargé de ce contrôle? Sans doute le comptable supérieur aux mains duquel les agents immédiats de la perception versent les sommes qu'ils ont recouvrées, surtout si ce comptable garantit la gestion des mêmes agents. Néanmoins, pour prévenir tout frauduleux concert, il sera bien de faire concourir à de tels soins certaines personnes, et d'abord, les inspecteurs des finances, gens qui apparaissent soudain chez un

comptable, et viennent lui demander compte à l'heure même où il peut se croire dans la plus grande sécurité; ensuite le maire, le préfet ou autre fonctionnaire placé sur les lieux, auquel on permettra soit d'exiger périodiquement des bordereaux de situation sommaires ou détaillés, soit de se transporter au domicile du comptable pour examiner et viser ses livres, vérifier sa caisse et son portefeuille, faire l'appel des pièces justificatives et autres éléments de sa comptabilité; soit d'appeler au chef-lieu le comptable muni de ses registres; soit enfin de tenir lui-même un carnet à part pour constater divers faits de perception.

CHAPITRE III.

De la centralisation des recettes.

La centralisation des recettes consiste : 1° à grouper les recettes sur divers points du territoire, pour les mettre à la disposition d'une personne morale, appelée trésor; 2° à recueillir et résumer dans un même établissement les résultats fournis par les caisses principales, pour que l'autorité connaisse et la situation individuelle de ces caisses, et la somme provenant de chaque branche de revenus.

Cette simple donnée nous laisse apercevoir toute l'importance de la centralisation des recettes : sans elle, l'état ignorerait l'étendue et la distribution de ses moyens; bien plus, il ne disposerait point des ressources qui lui appartiennent, car il n'est pas

possible d'employer soi-même ce dont on ne sait ni l'importance ni la situation. Par elle, au contraire, non seulement l'état connaît au juste ses forces et les dirige à son gré, mais encore il voit distinctement l'effet de chaque loi fiscale, il peut dire : cette branche de revenu a souffert, cette branche s'améliore ; tel moyen est onéreux, tel autre est productif ; ici j'apporterai un perfectionnement, là un remède ; je ferai des essais, j'étendrai mes applications ; je verrai enfin, je préparerai, j'agirai en connaissance de cause ; et, bon père de famille, je modifierai cet impôt, je renoncerai à ce droit, je réduirai cette taxe, ou je l'élèverai, ou je la remplacerai.

Voyons donc sur quels actes, sur quelles écritures, sur quelles preuves, sur quel contrôle, doit reposer la centralisation des recettes.

Comme l'a prouvé M. de Montcloux, lorsque la perception des revenus publics s'effectue sans le secours de régies intéressées, un seul ordre de comptables suffit à la centralisation des recettes. Alors, des percepteurs établis dans chaque localité recueillent l'impôt direct, des préposés répandus sur tous les points où il y a des droits à liquider, recouvrent le produit des taxes indirectes et le rapportent chaque soir, s'il est possible, à la caisse des percepteurs ; des receveurs intermédiaires rassemblent ensuite les fonds placés dans leurs ressorts respectifs pour les tenir à la disposition des receveurs principaux ; et ceux-ci, à leur tour, saisissant ces mêmes

fonds, peuvent exiger leur versement immédiat, les employer sur les lieux, ou les laisser en réserve, et leur donner telle ou telle destination. Enfin, les recettes ainsi réunies sous la main des receveurs principaux, sont mises au pouvoir du trésor soit par l'acquittement de crédits ouverts, soit par des envois de valeurs aux lieux désignés par le directeur général du mouvement des fonds, soit enfin par des versements dans les caisses des payeurs.

Les faits relatifs à la centralisation doivent être décrits au moyen de livres tenus en partie double, et selon les règles du commerce : le mode de partie double, en passant chaque affaire sur deux comptes distincts, en permettant de contrôler chaque article de compte par un article correspondant, révèle, à coup sûr, les omissions, les erreurs échappées à la plume des commis; le même mode, en personnifiant, chaque branche d'opérations, en lui ouvrant un compte en spécifiant ce qu'elle doit ou ce qu'elle a procuré, montre le vrai mérite de tout essai, de toute entreprise.

Les règles du commerce, à leur tour, en prescrivant aux comptables la tenue de plusieurs livres, savoir : des livres élémentaires où les faits de recette et de dépense soient consignés en détail, à l'heure même où ils s'accomplissent; un journal général qui reproduise avec netteté, qui fasse ressortir, par ses formes et ses termes techniques, les mentions diverses des livres élémentaires; un grand-

livre, à l'effet de résumer les articles du journal, et de les classer dans des comptes ouverts; enfin, des registres auxiliaires propres à développer certains comptes du grand-livre, les règles du commerce, disons-nous, permettent :

1° De faire, avec exactitude, la première entrée de chaque article, puisqu'au moment où cette entrée a lieu sur les livres élémentaires, l'idée présente encore des faits retracés n'admet ni erreur ni oubli ;

2° De placer chaque acte de gestion sous l'intitulé qui lui convient, d'après sa classe ou sa nature; car le journal, cette copie intelligente et réfléchie des livres élémentaires, vient sans cesse corriger, dans ces livres, si non la fausseté matérielle des aperçus, du moins les écarts d'un jugement précipité ;

3° De faire connaître instantanément le résultat des rapports entretenus avec tel ou tel correspondant; et, en effet, ce correspondant ayant un compte ouvert au grand-livre, veut-on savoir s'il est débiteur ou créancier, et de quelle somme, il suffit d'additionner, pour les comparer, d'une part les articles de son débit, de l'autre les articles de son crédit, et, en un mot, de balancer son compte.

4° De procurer sur diverses parties de la comptabilité, et, par exemple, sur le compte d'effets à recevoir, tous les détails désirables.

Toutefois, comme, d'après les règles d'une saine économie, il importe d'utiliser les fonds des caisses

diverses, et de joindre leurs produits aux autres ressources; comme on ne saurait placer ces mêmes fonds pour le compte de l'état sans compromettre la chose publique, en la laissant à la merci des fraudes ou des complaisances privées; comme enfin les comptables doivent souvent se constituer en avances, on jugera utile sans doute que chaque receveur gère pour son compte personnel; en sorte que, sur les livres des caisses locales, l'état lui-même joue le rôle d'un étranger, au crédit duquel sont portées les recettes publiques à mesure qu'elles s'effectuent, l'intérêt de ces recettes à partir d'une certaine époque, et au débit duquel figurent tous les payements faits pour le trésor, soit que le fonds de ces payements provienne des revenus publics, soit qu'il résulte d'avances personnelles.

Il n'y aura d'exception à cette règle que pour la caisse centrale établie, pour le service du trésor, près du siége du gouvernement; et, en effet, cette caisse étant placée sous les yeux mêmes du directeur du mouvement général des fonds, ayant de plus des recettes, des payements considérables à effectuer, s'identifie naturellement avec le trésor; et l'on trouverait peu d'avantages, beaucoup d'inconvénients, à la soumettre à la loi commune. On devra donc se borner, envers la caisse centrale, à certaines mesures conservatrices, et par exemple, à établir : que la délivrance de ses valeurs, les payements à faire, et les acceptations à donner par elle, n'auront lieu que sur l'ordre préalable du directeur du mouvement

des fonds ; que les récépissés remis par le caissier central, les bons royaux, traites et valeurs de toute nature, n'engageront le trésor qu'autant qu'ils auront été délivrés sur une formule à talon et revêtus du visa du contrôle ; que le solde en numéraire de la caisse sera, à la fin de chaque jour, reconnu par le chef du contrôle, puis renfermé dans un coffre à deux serrures ; que, des deux clefs de ce coffre, l'une restera aux mains du chef du contrôle ; et qu'enfin le caissier central remettra, chaque soir, à la comptabilité générale des finances et à la direction du mouvement des fonds, des relevés, bordereaux et documents propres à faire connaître sa situation journalière.

Passant aux preuves qui établissent la régulière centralisation des recettes, nous dirons que la gestion des comptables centralisateurs doit se justifier par des récépissés à talon, par des communications périodiques, et par des comptes annuels.

Au sujet des récépissés à talon (1), il convient d'imiter les formes si heureusement observées en France, et de poser en principe : que tout versement ou envoi en numéraire, bons du trésor, traites et

(1) On nomme récépissé à talon le récépissé dont une partie, destinée à être détachée, se distingue du corps de l'acte par une vignette imprimée en forme de bande à l'endroit où doit passer le ciseau ; un tel récépissé possède deux avantages : 1° il déjoue les ruses des faussaires ; 2° il offre la preuve certaine des recettes effectuées par un caissier, lorsqu'on a eu soin de reproduire sur le talon les données essentielles de l'acte, et d'établir que la partie versante ne se libère qu'en faisant séparer ce talon par un contrôleur chargé de le conserver.

valeurs de toutes natures, fait aux caisses des receveurs des finances et pour un service public, donne lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à talon; que nul récépissé n'est libératoire et ne vaut titre contre l'état s'il n'a été visé et séparé de son talon par un vérificateur spécial, établi à la proximité de chaque caisse; que ce vérificateur rend immédiatement aux parties les récépissés revêtus de son visa, après les avoir toutefois enregistrés sur des livres spéciaux, après avoir aussi gardé leurs talons; qu'à certaines époques, les talons ainsi retenus doivent être adressés aux divers receveurs qui les reconnaissent et les envoient au ministère des finances; qu'enfin, à pareilles époques, les receveurs sont tenus de former des bordereaux détaillés des récépissés délivrés par eux, bordereaux remis au vérificateur pour qu'il les certifie d'après les résultats mentionnés en ses propres livres, et les adresse lui-même au ministère. Un semblable système, en permettant de vérifier d'une manière rigoureuse et instantanée la caisse de chaque receveur, offre une garantie infaillible contre les malversations plus ou moins graves dont l'histoire des finances est remplie.

On aurait tort cependant de faire, des formes qui précèdent, l'objet de conditions dirimantes et absolues; car, d'un côté, il serait injuste de répéter à un redevable ce qu'il aurait déjà payé, et cela par le simple motif que son récépissé ne porterait point le visa légal, si d'ailleurs le trésor et ses comptables n'éprouvaient aucun préjudice par l'ef-

fet de cette omission; d'autre part, les personnes qui versent des fonds dans les caisses publiques ne savent pas toutes apprécier le mérite des titres qu'on leur délivre, si ce mérite tient à des formes inaccoutumées, et il ne faut pas que les garanties de l'état soient un danger pour les citoyens; de plus, le récépissé à talon, prodigué aux moindres intérêts, délivré aux nombreux contribuables qui payent par faibles sommes leur contingent annuel, gênerait ces derniers, perdrait de sa force imposante, et accablerait l'autorité par la répétition à l'infini de ses formes minutieuses.

Les communications périodiques à exiger des comptables consisteront dans la copie de leur journal, la balance de leur grand-livre et autres documents jugés nécessaires, comme aussi dans des comptes mensuels de recettes et de dépenses appuyés de pièces justificatives et d'états de développements.

Les comptes annuels offriront : le tableau des valeurs de caisse et de portefeuille, ainsi que la situation de chaque receveur vis-à-vis du trésor à l'époque où commence la gestion annuelle; les recettes, les versements de toute nature opérés durant cette gestion, et classés par chapitre et article; la situation du comptable et les valeurs existant dans sa caisse et dans son portefeuille à l'époque où se termine sa gestion.

Enfin, recherchant quel contrôle doit compléter la justification des receveurs principaux, ce con-

trôle, dirons-nous, appartient, en premier lieu, à une branche du ministère des finances désignée sous le nom de *comptabilité générale*, et, en second lieu, à une magistrature suprême, inamovible, nommée *cour des comptes*.

La comptabilité générale ayant recueilli les récépissés à talon et les communications périodiques dont il vient d'être parlé, contrôlera, sur pièces justificatives, les résultats de la comptabilité particulière de chaque receveur; récapitulera les mêmes résultats par nature de recettes, dans des bordereaux mensuels; dressera, d'après ces bordereaux, des écritures en partie double, composées d'un journal, d'un grand-livre et de livres auxiliaires; enfin recevra les comptes annuels, les rapprochera de ses propres écritures, et les adressera à la cour avec toutes les pièces à l'appui.

La haute magistrature, chargée de régler, et juger les comptes présentés par les receveurs principaux des finances s'éclairera, sur chaque compte, au moyen de deux rapports successifs. Un premier rapport sera confié à certain membre de la cour, tenu de vérifier par lui-même jusqu'aux moindres détails, d'examiner les pièces à l'appui, d'entendre au besoin les comptables ou leurs fondés de pouvoir, enfin de signaler les charges et souffrances dont les articles divers lui paraîtront susceptibles Un second rapport émanera d'un magistrat supérieur, ayant pour mission spéciale de rechercher si le premier rapporteur a fait lui-même le travail, si les

difficultés qu'il élève sont fondées; comme aussi d'examiner, en particulier, les pièces au soutien de quelques chapitres du compte, pour s'assurer que celui-ci est soigneusement vérifié.

Après avoir entendu ces deux rapports, après avoir aussi consulté individuellement ses membres, la cour sera à même de statuer, et elle le fera par un arrêt solennel établissant si les receveurs sont quittes, ou en avance, ou en débet; prononçant, aux deux premiers cas, leur décharge définitive, ainsi que la mainlevée des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens par suite de la gestion dont le compte est jugé; condamnant, au troisième cas, les retardataires à solder leur débet dans un certain délai et sous la réserve de toutes garanties.

Enfin les arrêts rendus par la cour des comptes seront définitifs et en dernier ressort; toutefois, la justice commandera de procéder à leur révision, soit sur la demande des receveurs appuyée de pièces justificatives recouvrées postérieurement, soit d'office et pour cause d'erreurs, omissions, faux ou doubles emplois, reconnus par la vérification d'autres comptes. La justice voudra pareillement que les ministres, d'une part, et les comptables, de l'autre, puissent faire casser les arrêts de la cour pour violation des formes ou de la loi, et soient, en conséquence, admis à se pourvoir contre ces arrêts devant un conseil supérieur : si, par suite de pourvois ainsi dirigés, la cassation est prononcée,

le jugement du fond sera renvoyé à la cour des comptes, et porté alors devant une chambre qui n'aura pas connu de l'affaire (1).

En tant qu'elle recueille dans un même établissement la situation de chaque caisse locale pour en diriger le service; en tant qu'elle distingue par branche de revenus les effets accomplis, les résume, les individualise, les compare entre eux, et fait ressortir de leur rapprochement des vues d'amélioration, la centralisation des recettes ne crée pas de résultats et n'a dès lors aucune preuve à fournir. De plus, sous le premier rapport, ses écritures doivent être, comme nous le verrons, tenues à la direction du mouvement général des fonds; et, sous le deuxième, elles peuvent se confondre avec celles de la comptabilité générale qui, nous le verrons encore, prépare le compte général des finances.

Le compte des finances réunit en effet tous les éléments d'une telle investigation : et la preuve, c'est qu'en France, la cour appelée à juger ce compte ne se borne point, d'après son examen, à certifier sa régularité ou à relever ses inexactitudes; elle joint encore à sa déclaration publique de conformité, un rapport au roi qui renferme des observations de toute nature sur les divers actes de l'administration relatifs aux finances, et qui constate

(1) Voyez, pour l'organisation de la cour des comptes établie en France, la loi du 16 et le décret du 28 sept. 1807; voyez aussi notre Manuel du droit administratif, p. 180.



surtout les résultats de l'exécution des lois de finances; lorsque celles-ci, en prescrivant de nouveaux tarifs pour la perception des impôts, élèvent ou abaissent le prix des choses, modifient la nature des objets de consommation, étendent ou restreignent les débouchés de l'industrie nationale, déplacent le travail, agissent d'une manière plus ou moins profonde sur l'état moral et matériel de la société, et souvent font aboutir une élévation de droits à une réduction dans les recettes effectives du trésor.

CHAPITRE IV.

De la liquidation des dépenses.

Les dépenses, nous l'avons vu, s'opèrent aussi sous la sauvegarde d'un budget; mais leur liquidation n'en est pas moins un acte délicat qui exige de sérieuses garanties. Et en effet, tandis que la loi ne saurait préciser le développement des charges, mieux que l'assiette des droits de l'état; tandis que le budget spécialise les crédits seulement par exercice, par ministère, par service de même nature, et que le soin des dépenses va être ainsi confié à des hommes plus ou moins soumis aux influences du jour et de leur situation spéciale, il importe d'enchaîner l'arbitraire de ces hommes, tout en assurant le bien du service par de suffisantes libertés.

Quelles sont donc les règles à établir pour la liquidation des dépenses publiques?

La première de ces règles est que le chef du gouvernement, lui qui plus que personne agit d'après un esprit d'ensemble et des vues d'avenir; lui dont l'intérêt se lie à l'intérêt de toutes les classes, et souvent même de toutes les époques; lui qui a besoin de combiner, d'harmoniser les faits pour introduire dans l'application les nuances indispensables ou les accessoires féconds de ses idées; lui qui est plus élevé, et dès lors plus à l'abri des influences diverses, plus permanent, et dès lors mieux initié aux circonstances; lui enfin, le chef du gouvernement, poursuive l'œuvre du législateur, mais dans des termes plus mobiles que la loi; reprenne le budget chapitre par chapitre et distribue chaque crédit dans des articles nombreux, mais puisse ensuite revenir sur ses pas et corriger, selon l'événement, ses premiers projets, à la seule charge de rendre compte au pouvoir législatif des causes imprévues ou graves qui ont motivé ses résolutions nouvelles. Par de tels procédés on arrivera certainement à faire à chaque intérêt sa part, à opposer aux mauvais desseins de chaque liquidateur des mesures sévères, d'infranchissables limites, sans gêner l'action utile du pouvoir exécutif; et à laisser à l'administration tout le jeu, toute la souplesse que réclament les circonstances imprévues, les besoins mobiles de la société, sans lâcher le frein aux penchants coupables.

La seconde règle est que nulle dépense ne soit liquidée à la charge du trésor, si ce n'est par un

ministre ou le mandataire d'un ministre : cette mesure aura pour effet de coordonner entre elles, de lier à un même système toutes les dépenses publiques, comme aussi de réprimer les abus par l'application des règles de la hiérarchie administrative.

La troisième, que toutes les opérations relatives à la liquidation des dépenses soient constatées par une comptabilité centrale établie dans chaque ministère, comptabilité qui enregistre à la fois les crédits ouverts à chaque département, la somme des ordonnances délivrées sur ces crédits, et des payements effectués sur ces ordonnances.

La quatrième, que les titres de chaque liquidation ne soient point déterminés par l'ordonnateur lui-même, mais soient conçus dans la forme établie par des règlements propres à chaque service; en sorte que, même dans le cercle des crédits dont il dispose, un ordonnateur ne puisse jamais supposer des dépenses, et faire ensuite payer leur montant aux mains de ses affidés.

La cinquième, que nulle convention relative à des travaux ou fournitures, ne stipule d'à-compte que pour un service fait : des avances aux entrepreneurs favoriseraient sans doute la concurrence et le bon marché, mais elles créeraient aussi bien des chances de pertes; or, le jeu n'est permis qu'à l'homme qui agit pour son propre compte, tout autre joueur encourrait de justes soupçons.

La sixième, que les marchés souscrits au nom de l'état pour lui procurer les objets nécessaires à son

service soient, en général, passés à la faveur d'adjudications publiques, aux enchères ou sur soumissions cachetées (1) : ce moyen est d'ordinaire le plus propre à empêcher la fraude, vu qu'il ne permet, de la part de l'autorité, aucune acception de personnes. Toutefois, on ne doit point se faire illusion sur ses avantages; car, outre qu'il est inapplicable en un grand nombre de cas, trop souvent il arrive qu'il ne fait que déplacer le concert frauduleux.

La septième, que pour les adjudications de travaux et fournitures non susceptibles d'être livrées sans inconvénient à une concurrence illimitée, on n'admette à concourir que des personnes préalablement reconnues capables par l'administration, et produisant les titres justificatifs exigés par les cahiers des charges. Ces cahiers publiés à l'avance détermineront, dans tous les cas, soit la nature et l'importance des garanties à produire par les fournisseurs ou entrepreneurs pour répondre de leurs engagements, soit l'action de l'autorité sur ces garanties.

La huitième, que l'administration puisse néanmoins traiter de gré à gré non-seulement pour les services qui ne produisent point un objet passible de contrôle, et exigent des garanties toutes morales, toutes personnelles, mais encore : 1° pour les objets qui sont aux mains d'un possesseur unique; pour ceux dont la fabrication est exclusivement attri-

(1) Voyez, pour les formes à suivre dans les marchés par adjudication et les marchés de gré à gré, les articles 3 à 12 de la loi du 4 déc. 1836.



buée à des porteurs de brevets d'invention ou d'importation ; pour les ouvrages d'art et de précision dont l'exécution ne peut être remise qu'à des artistes habiles dont les titres ne sauraient se compter, s'évaluer ; pour les matières et denrées qui, vu leur nature propre ou la spécialité de l'emploi auquel on les destine, doivent être achetées et choisies au lieu de production, ou livrées sans intermédiaires par les producteurs eux-mêmes : appliquer l'adjudication à ces objets divers, ce serait évidemment ou une chose superflue, ou une chose nuisible. 2° Pour les fournitures, transports et travaux divers qui ont lieu a titre d'essai, ou dont la dépense ne s'élève qu'à une faible somme : si l'on doit prescrire la mise en adjudication, c'est surtout par des motifs d'économie ; or, ici il est à craindre que les frais spéciaux de ce mode n'excèdent ses profits spéciaux. 3° Pour les fournitures, transports ou travaux que la politique commande de tenir secrets, de peur qu'ils ne révèlent des projets qu'il lui importe de cacher ; mais alors il convient que ces marchés soient autorisés, au préalable, par le chef du gouvernement. 4° Pour les fournitures, transports ou travaux qui n'ont été l'objet d'aucune offre lors des adjudications, ou à l'égard desquels il n'a été offert que des prix inacceptables ; il peut arriver, en effet, que les clauses du cahier des charges soient inadmissibles ou de nature à affaiblir la concurrence, il peut se faire aussi qu'il y ait eu coalition entre tous les soumissionnaires en vue de tenir leur

prix à un taux exorbitant, et de là le besoin d'empêcher que l'état ne soit lésé par suite des moyens mêmes destinés à lui procurer un bon marché : à cette fin, l'administration, après s'être enquise des clauses les plus favorables que les marchés de gré à gré lui assurent, fixera, suivant les cas, un maximum ou un minimum de prix, consignera la mention de ce prix sous une enveloppe cachetée, destinée à être rompue lors de l'adjudication; et un tel mode manquera rarement son but, il ira jusqu'à prévenir l'existence même du concert frauduleux; bien plus, quand certaines appréhensions auront rendu timide le soumissionnaire de bonne foi, la connaissance du prix officiel écartera soudain ses craintes, et fera que celui même qui n'osait proposer ce prix, accourra offrir, par un marché de gré à gré, des conditions meilleures encore. 5° Pour les fournitures, transports et travaux qui, au cas d'urgence évidente amenée par des faits imprévus, ne peuvent point subir les délais de l'adjudication : l'intérêt d'un prompt service doit ici se balancer avec les avantages de l'économie. 6° Pour le transport des fonds du trésor; car une telle mission suppose des garanties à la fois morales et matérielles qui ne sauraient être stipulées dans un cahier des charges. 7° Pour les travaux que l'administration doit faire exécuter en régie ou à la journée.

Enfin, la neuvième règle à établir, touchant la liquidation des dépenses publiques, c'est que l'on puisse même suppléer aux marchés de gré à gré par

des achats sur simple facture, faits à commission, pour le compte du gouvernement. Ces marchés, dits *par économie*, auront en vue des objets d'une mince valeur livrés immédiatement; ils seront encore permis pour l'acquisition des chevaux de remonte, et, en général, dans tous les cas où l'on peut espérer de bonnes occasions, dont il est juste que l'état profite plutôt que des entrepreneurs. Observons, toutefois, que, hors le cas de force majeure et certaines circonstances prévues par la loi, les achats à commission, ainsi que les marchés de gré à gré, doivent être subordonnés à l'approbation ministérielle.

CHAPITRE V.

De l'ordonnancement des dépenses.

L'ordonnancement des dépenses consiste à vérifier l'exécution des marchés, l'accomplissement des services, à enjoindre au payeur d'acquitter les dettes reconnues, et à donner ainsi à la liquidation son nécessaire complément.

C'est un point fort important en matière de comptabilité que de déclarer incompatibles entre elles les fonctions d'ordonnateur et de comptable. Et d'abord, qu'y a-t-il de plus divers que ces fonctions? Les ordonnateurs apprécient l'esprit de la loi, s'initient aux vues du gouvernement, agissent d'après une conviction individuelle, comptent d'une manière toute morale; et les comptables

n'ont à voir dans la loi que le texte, dans la politique que le règlement ministériel; leur conviction se tait, et leurs comptes précis doivent reposer sur des espèces en caisse, des billets en portefeuille, des pièces conformes classées régulièrement.

Ensuite, l'incompatibilité oppose à l'homme politique, l'homme d'argent; à l'homme hardi, impatient dans ses projets, l'homme froid, soumis aux plus régulières habitudes; et, suivant les lois d'une sage harmonie, elle corrige et complète l'une par l'autre ces deux natures; elle laisse à la première la mission d'activité, de progrès; elle donne à la seconde le contrôle, la direction; en sorte que le char de l'état, bien qu'entraîné par un puissant mobile, roule encore dans les voies légales. On aurait tort, en effet, de regarder les fonctions de payeur comme celle d'un agent purement passif appelé à solder les mandats qui lui sont remis ou à les viser pour qu'ils soient soldés par d'autres; son devoir est de vérifier si ces mandats se renferment dans les limites des ordonnances de délégation qui autorisent leur délivrance; son devoir est encore de constater la réalité des services et l'identité des porteurs de mandats.

Enfin, l'incompatibilité tend à prévenir la fraude; car celui qui, tout seul, céderait au mal, est enchaîné au bien par le regard de son semblable; celui dont la pensée est mauvaise craint de s'avilir près d'un honnête homme, ou de se compromettre avec un fripon; il hésite à offrir, ou il

recule devant l'offre; et alors le mal s'efface, le bien reste, sinon par les efforts de la conscience, du moins par les avis de la raison.

Oui certes, l'ordonnancement des dépenses, comme leur liquidation, doit s'opérer par les ministres, ou par les mandataires des ministres. Voyons donc sous quelles garanties il importe qu'une telle mesure s'effectue.

Premièrement, avant d'émettre une ordonnance ou un mandat (1), l'autorité compétente s'assurera que cet acte a pour effet d'acquitter un service réellement fourni, et elle vérifiera si ce service fait l'objet d'un crédit régulier.

Secondement, chaque ordonnance ou mandat portera la preuve de sa légalité, soit en énonçant l'exercice et le chapitre de crédit auxquels il

(1) Dans la pratique, le nom d'*ordonnances* est réservé aux injonctions ministérielles; les ordres émanés des ordonnateurs secondaires se nomment *mandats de payement*. Les injonctions ministérielles se divisent elles-mêmes en ordonnances de payement et en ordonnances de délégation : par les premières on désigne les ordonnances que les ministres délivrent directement au profit d'un ou de plusieurs créanciers de l'état; les secondes sont les actes au moyen desquels les ministres autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'une partie de leur crédit par des mandats de payement. Malheureusement la règle qui prescrit de ne délivrer d'ordonnances que pour services faits ne saurait guère s'appliquer aux ordonnances de délégation, et il en résultera toujours dans la pratique des retards préjudiciables : en même temps que certains services seront abondamment fournis, d'autres resteront au dépourvu, et l'on verra des souffrances réelles atteindre les agents de l'état, jusqu'à ce que le ministre ait eu les moyens de constater et corriger les erreurs commises dans la répartition première de ses crédits.

s'applique, soit en étant appuyé des pièces mêmes d'après lesquelles il fut délivré.

Troisièmement, afin de prévenir tout arbitraire, il convient que ces pièces soient déterminées d'avance, et par nature de services, dans des nomenclatures arrêtées de concert entre le ministre des finances et les ordonnateurs. Les pièces dont il s'agit seront, pour les dépenses du personnel, telles que solde, salaires, indemnités, vacations et secours : des états d'effectif ou des états nominatifs énonçant le grade ou l'emploi, la position de présence ou d'absence, le service fait, la durée de ce service, la somme due en vertu des lois, règlements et décisions; pour les dépenses du matériel, telles que loyers d'immeubles, achats de denrées et matières, travaux divers de construction, de confection, d'entretien et de réparations : 1° des copies ou extraits dûment certifiés, des ordonnances royales, des décisions ministérielles, des contrats de vente, soumissions et procès-verbaux d'adjudication, des baux, conventions ou marchés; 2° des décomptes de livraisons, de règlements et de liquidations énonçant le service fait et la somme due pour à-compte ou pour solde.

Quatrièmement, les ordonnances, avec leurs pièces justificatives, seront envoyées aux payeurs, en original ou en extraits, et annoncées aux ayants droit par des lettres d'avis; quant aux mandats de payement, on les délivrera aux ayants droit eux-mêmes, après avoir adressé aux payeurs les bordereaux d'é-

mission et les pièces justificatives de ces mandats.

Cinquièmement, les ministres auront soin de lier leurs opérations à celles du trésor; afin que celui-ci, toujours prévenu des dispositions qu'on peut faire sur lui, se mette toujours en mesure d'y répondre : dans ce but, il sera bien que le chef du pouvoir fasse aux divers ministres, à la fin de chaque mois, la distribution des fonds dont ils pourront disposer durant le mois suivant. Cette distribution servira de base et de mesure aux ordonnances ministérielles; elle s'accordera sur la proposition du ministre des finances, d'une part, d'après les données fournies par la comptabilité centrale de chaque ministère, laquelle expose distinctement les dépenses faites et le montant des liquidations définitives, ce que l'état doit et ce qu'il est sur le point de payer; d'autre part, d'après un aperçu général des ressources et des besoins du trésor, préparé par le directeur du mouvement des fonds.

Sixièmement, la règle qui prescrit aux ordonnateurs de rester fidèlement dans les limites de leurs crédits, recevra exception en certains cas d'urgence formellement prévus par la loi : ainsi, par exemple, en cas d'insuffisance des crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires par les ministres de la guerre et de la marine, les mandats délivrés pour le payement de la solde des troupes devront pouvoir être acquittés immédiatement sur une réquisition écrite de l'ordonnateur, et sauf imputation sur le premier crédit.

Septièmement, les ordonnateurs eux-mêmes, soit ministres, soit délégués ou sous-délégués des ministres, seront tenus de décrire leurs opérations et d'en justifier.

En conséquence, chaque ordonnateur secondaire tiendra un journal mentionnant, par ordre de priorité, toutes les opérations relatives aux dépenses dont le soin lui appartient, c'est-à-dire les crédits ouverts, les droits constatés sur les services faits, les mandats par lui délivrés, et les payements effectués en conséquence de ces mandats; un grand-livre où les comptes seront classés par ordre de matières et suivant les divisions du budget; des livres auxiliaires variables dans leur forme et dans leur nombre, selon les éclaircissements à donner sur tel ou tel service en particulier.

Chaque ministre ordonnateur devra, à son tour, réunir dans une comptabilité centrale tous les faits concernant la liquidation, l'ordonnancement et le payement des dépenses; cette comptabilité reposera aussi, d'abord, sur un journal général et un grand-livre en partie double, dans lesquels seront consignés, sommairement et à leur date, les actes relatifs à la fixation des crédits, à la liquidation des dépenses, à l'ordonnancement et au payement; ensuite, sur des registres auxiliaires qui reproduiront, avec détails, les articles du grand-livre, et dont le nombre et la forme se régleront d'après la nature des services.

Pour justifier de leurs opérations, les ordonnateurs

secondaires s'assureront de la concordance des résultats de leur grand-livre avec ceux de leur journal, et adresseront à leur ministère respectif des relevés mensuels présentant, par chapitre et article du budget, le montant des crédits de délégation, les droits constatés sur les services faits, la somme des mandats délivrés et celle des payements effectués.

Quant aux ministres ordonnateurs, leur justification résultera des comptes annuels à présenter par chacun d'eux, et du contrôle administratif et judiciaire de ces comptes : on doit décider, touchant les comptes ministériels, qu'ils seront rédigés d'après les écritures officielles de chaque ministère, et appuyés sur pièces justificatives; qu'ils s'établiront d'une manière uniforme, par exercice et par nature de services, avec les mêmes distributions que le budget, à cela près que les dépenses imprévues donneront lieu à des crédits supplémentaires ou extraordinaires, formant l'objet d'articles ou de chapitres additionnels et séparés; qu'ils exposeront, sans en omettre aucune, les opérations ainsi réalisées sur chaque exercice; et devront comprendre ainsi : 1° un tableau qui retrace la situation définitive de l'exercice expiré, c'est-à-dire tous les résultats relatifs aux services divers de cet exercice, depuis son ouverture jusqu'à sa clôture (1); 2° des dé-

(1) Nous supposons ici qu'un exercice n'est point clos à la fin de l'année dont il reçoit le le nom, c'est-à-dire qu'après cette année, on est encore admis, sinon à exécuter des travaux, du moins à liqui-

veloppements qui expliquent, pour chaque nature de service, les dépenses constatées, les payements effectués, et les créances restant à solder en fin d'exercice; 3° un état qui compare, chapitre par chapitre, les dépenses de l'exercice expiré avec celles de l'exercice précédent, et mentionne les causes de leurs différences; 4° la situation provisoire du budget de l'exercice courant à la fin de la première année de cet exercice; 5° un tableau spécial relatif aux exercices clos législativement arrêtés, tableau dont les éléments, la forme et le but sont expliqués au chapitre 7e de ce titre; 6° des comptes de matières destinés uniquement à éclairer le législateur sur l'emploi de certains objets qui ont motivé divers crédits, et sur l'opportunité des demandes nouvelles relatives aux mêmes objets (1); 7° enfin, des

der, ordonnancer et payer des dépenses sur les crédits de cet exercice : en France, l'exercice se prolonge ainsi jusqu'au 1er octobre de l'année suivante, pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses, et jusqu'au 1er novembre de la même année pour le payement; on nomme alors *exercice clos ou expiré*, tout exercice qui date de vingt-deux mois, et pour le compte duquel nul payement ne peut avoir lieu, même dans les limites des crédits accordés, sans une ordonnance royale qui en autorise l'imputation sur les fonds de l'exercice courant; on nomme, au contraire, *exercice courant*, ou *exercice ouvert*, tout exercice qui est à la première ou à la seconde année de son existence.

(1) Plusieurs personnes sont d'avis que les comptes de matières doivent être assimilés aux comptes de deniers, et qu'il faut soumettre au législateur, non de simples états descriptifs des objets en magasin, mais les écritures qui établissent et justifient la situation de chaque comptable en matières; en sorte que celui-ci tombe sous la juridiction de la cour des comptes, et soit condamné, s'il ne prouve par des pièces régulières l'emploi fidèle ou la perte forcée des valeurs mises à sa charge.

Au soutien de cette opinion on invoque et la raison d'ordre,

documents spéciaux déterminés d'après la nature des services divers, et propres à faire connaître, par des résultats positifs, l'esprit qui dirige l'administration dans certaines branches importantes ou délicates du service public.

Touchant le contrôle administratif des comptes ministériels, il faut établir qu'à la fin de chaque année, une commission mixte choisie au sein des assemblées législatives, de la cour des comptes et

qui ne permet d'inscrire à la charge d'un exercice que les valeurs par lui consommées; et la raison de sécurité, qui veut que les valeurs converties soient l'objet de comptes aussi sévères que les valeurs de caisse elles-mêmes.

Nous répondons, à notre tour : les comptes doivent comprendre la seule dépense; car le budget qui détermine la forme des comptes, n'a en vue lui-même que celle-ci; le budget, à son tour, règle la dépense et non la consommation, par le motif tout simple que la première est un fait saisissable et en butte à l'arbitraire, lorsque la seconde souvent, étrangère à l'action administrative, est, en outre, illimitée dans son terme, incertaine dans son existence; une même valeur ne subit-elle pas des métamorphoses innombrables, sans qu'on puisse dire ni quand, ni comment, ni pour quelle part, elle sera consommée, ni si elle s'éteindra jamais?

Nous opposons ensuite aux raisons de sécurité que le contrôle de la cour des comptes serait ici inutile, imparfait et dangereux: inutile, car la sécurité du matériel est d'ailleurs suffisamment garantie; et en effet, est-ce la fidélité des comptables ou bien l'action ministérielle qu'on suspecte? Si c'est la première, nous disons qu'au sein même de l'administration on peut organiser contre les comptables une surveillance des plus minutieuses comme des plus sévères; si c'est la seconde, nous disons encore qu'on ne saurait craindre ici l'action ministérielle, car l'intérêt qui associe un ministre concussionnaire aux comptables en deniers, n'existe plus vis-à-vis des comptables en matières : quand le comptable en deniers a mission de contrôler les actes de l'ordonnateur, de voir avant tout payement si les sommes par lui réclamées s'appliquent à des services faits, il en est autrement du comptable en matières; à l'heure où se livrent des marchan-

du conseil d'état, viendra rapprocher les comptes rendus par les ministres, des écritures mêmes passées sur le journal et le grand-livre de la comptabilité générale des finances; et, après avoir ainsi constaté l'accord de ces comptes et de ces livres, rédigera de ses observations un procès-verbal rendu public.

La même commission recevra un tableau établi chaque année et présentant, pour l'exercice clos

dises, les services auxquels celles-ci appartiennent sont encore dans l'avenir.

Le contrôle de la cour sur les comptes en matières serait imparfait: tandis qu'il faudrait des guimbardes pour leur envoyer d'innombrables pièces, les membres de la cour seraient dans l'impuissance de soumettre ces pièces une à une au travail prescrit par la loi; alors on les verrait prendre au hasard un état d'effectif, le vérifier avec soin, et présumer, d'après son exactitude, celle de tous les états du même genre émanés de divers fonctionnaires. Et encore, une pareille tâche serait-elle jamais remplie, quand les matières de l'état se composent de plusieurs milliers d'articles, et se retrouvent dans les magasins, hors des magasins, et jusque sous l'eau, dans des situations sans nombre? L'état peut bien saisir ses deniers partout où ils existent, et les mettre au pouvoir de certains agents qui en répondent à la cour des comptes; mais, pour les autres valeurs, cela est impossible.

Enfin, le contrôle dont il s'agit serait dangereux, puisqu'il est pour les matières maintes positions extraordinaires, maints accidents imprévus, maintes justes causes de perte ou d'avarie, qui, soumises au jugement d'une administration assez rapprochée des faits pour les bien voir, assez libre dans son action pour la modifier à propos, ne sauraient compromettre personne; mais qui, appréciés par la cour, placés en face de ses règles souveraines, de ses habitudes immobiles, laisseraient les comptables sans défense: certes, la charge de garde-magasin deviendrait alors si périlleuse que peu de personnes voudraient l'accepter, et qu'elle tomberait aux mains de gens sans aveu, sans garanties pécuniaires, ou imposerait à l'état des indemnités considérables; triste effet de mesures censées conservatrices!

dont le règlement définitif n'a pas encore eu lieu, la comparaison des comptes ministériels avec les résultats des jugements rendus par la cour des comptes; après avoir vérifié ce tableau, elle certifiera l'exactitude des comptes rendus, pour l'exercice expiré, par les ministres des divers départements.

Quant au contrôle judiciaire, il sera dans les attributions de la cour des comptes, qui y procédera en même temps qu'à la vérification du compte général des finances, comme nous le verrons au chapitre 7e. de ce titre.

CHAPITRE VI.

Du payement des dépenses.

Les ordonnances une fois délivrées, il faut pourvoir au payement des dépenses, ce qui signifie que l'état doit : posséder tous les fonds nécessaires, diriger ces fonds vers les lieux où ils sont réclamés, effectuer l'emploi régulier de chaque somme, décrire et constater les payements divers.

Chez les peuples bien administrés, les fonds nécessaires aux services publics ont un recouvrement presque certain : d'abord nul impôt n'est créé s'il n'assure à celui qui le paye un avantage équivalent; et de là deux conséquences, l'impôt n'écrase personne, il se concilie la faveur commune par sa justice. Secondement, la sécurité de l'impôt, ainsi

fondée sur les ressources et l'opinion des hommes, est un élément puissant de crédit public; et le crédit, à son tour, répartit et allége par les emprunts les charges les plus onéreuses; il sert le pouvoir, même en temps ordinaire, et lui permet, après s'être fait respecter pour sa justice, de se faire aimer pour son indulgence. Troisièmement, les vues de justice et d'indulgence de l'autorité, l'action inoffensive des impôts et des emprunts, sont favorisées au plus haut point soit par les droits de l'état, qui soulagent les contribuables d'un poids équivalent à la somme entière de leurs produits, soit par les industries de l'état, qui, pour entraîner des frais, n'en sont pas móins lucratives. Quatrièmement, une bonne comptabilité vient unir à l'avantage d'impôts solidement et justement assis, d'emprunts faciles et peu onéreux, de droits et de profits considérables, la certitude d'une gestion conservatrice et obéissante. Enfin, l'action de ces ressorts est soutenue et régularisée par deux institutions, savoir : une bourse de commerce et une banque de circulation; une bourse de commerce où des affiches et autres voies de publicité annoncent la cote journalière du cours des fonds publics, et facilitent ainsi les emprunts de l'état, ou améliorent les clauses de ces actes; une banque de circulation toujours prête à recevoir les bons du trésor en échange de ses propres billets, alors même que les demandes privées ne leur offriraient pas un écoulement suffisant. Et en effet, un besoin urgent vient-il à l'improviste? la voie des

emprunts en rentes est-elle fermée par les dures conditions que le monopole veut faire à une situation pressante? les particuliers craignent-ils encore de s'engager dans la dette flottante? la banque n'hésite pas : soutenue par le pouvoir, elle sert le pouvoir de toutes ses forces, et lorsque celui-ci lui apporte ses promesses à échéance fixe et rapprochée, elle s'empresse de lui offrir en retour les sommes qu'il réclame. Cette ressource est telle, que si l'on n'en a pas abusé en temps ordinaire, et surtout si l'on n'a pas compromis le crédit de la banque par des violences, elle permet toujours à l'état d'attendre soit la rentrée de ses propres fonds, soit l'heure favorable aux emprunts en rentes; elle décourage même les concerts frauduleux, et écarte ainsi toutes chances d'embarras financiers, prévient ainsi les dangers, les humiliations, les emprunts usuraires, suites douloureuses de ces embarras.

Les fonds de l'état, avons-nous dit encore, doivent se distribuer d'après les besoins du service. Cette deuxième tâche sera confiée à un fonctionnaire spécial connu sous le nom de directeur du mouvement général des fonds.

La direction du mouvement des fonds deviendra ainsi comme la maison de banque du trésor; elle saisira les ressources publiques disponibles sur les divers points du territoire, et répartira ensuite ces ressources aux lieux où les engagements du trésor les appellent; elle connaîtra avec exactitude, d'une part, les moyens de chaque caisse locale, de l'autre,

les charges réelles de l'état, et jouera ensuite le rôle d'un payeur plus élevé chargé de distribuer des fonds aux autres payeurs..

Pour atteindre ce but, le directeur du mouvement général des fonds recevra de chaque caisse principale, à des termes fort rapprochés, la déclaration de ses recettes et de ses versements, et les portera dans un compte courant et d'intérêt, en débit et en crédit; il décrira dans le même compte les opérations journalières relatives au service de banque et de virement du mouvement des fonds, et établira jour par jour la situation de ce compte.

Le directeur du mouvement général des fonds recevra encore de chaque ministre les ordonnances directes par lesquelles celui-ci aura autorisé des payements, ou les ordonnances de délégation par lesquelles il aura transmis à d'autres les crédits nécessaires pour l'exercice du même pouvoir; et, comparant alors les sommes portées aux diverses ordonnances avec les crédits ouverts par les lois, il veillera à ce que les limites de ces crédits ne soient point dépassées, il annulera par le refus de son visa les ordonnances qui excéderaient les crédits ouverts à chaque spécialité; et, quant aux autres ordonnances, après les avoir visées, il les transmettra, soit en original, soit par extrait, aux divers payeurs; il autorisera ceux-ci à puiser chez les receveurs les sommes nécessaires à leur payement; enfin, il indiquera aux receveurs eux-mêmes le moyen de se procurer ces sommes, et les invitera, par exemple,

à négocier des traites sur le trésor, ou des mandats sur tel et tel de leurs collègues.

Dans ses rapports spéciaux avec la caisse centrale établie près du siége du gouvernement, le directeur du mouvement général des fonds autorisera les payements effectués par cette caisse, et, en outre, tous les actes qui engagent le trésor, savoir : les acceptations faites pour le compte de celui-ci, la délivrance des billets, traites, et valeurs de toutes sortes, créés dans les limites des moyens de service mis par les lois à la disposition du ministère.

La direction du mouvement des fonds décrira dans une comptabilité spéciale les opérations à elle propres; elle en fournira le résumé à la direction de la comptabilité générale, et sera en rapport journalier avec celle-ci pour contrôler les déclarations et les écritures des comptables.

Poursuivant notre marche, voulons-nous savoir le moyen d'assurer l'emploi régulier de chaque somme, nous reconnaîtrons que, pour atteindre ce résultat, il faut, après avoir déclaré que tout payement se fera par les mains des payeurs ou d'après leurs ordres, après avoir assuré aux payeurs les sommes dont ils auront besoin, leur imposer pour premier devoir de vérifier si les demandes de payement se fondent sur les ordonnances ministérielles à eux transmises par le directeur du mouvement général des fonds, si le montant de ces ordonnances n'a point été dépassé, si l'ordonnateur secondaire, duquel émanent les mandats présentés, leur en a donné avis;

si toutes les pièces justificatives de la dépense ordonnancée sont produites, si ces pièces ne sont point entachées d'omissions ou d'irrégularités matérielles, si enfin les ordonnances et mandats sont quittancés par les ayants droit.

Ainsi, malgré le respect dû aux ordres de l'autorité légitime, malgré la foi religieuse que l'état doit mettre à remplir ses engagements, le payeur qui aurait reconnu l'inaccomplissement de l'une des conditions ci-dessus, qui, par exemple, aurait observé que les pièces fournies à l'appui d'une dépense ne sont point conformes aux instructions, ou que la somme dont ces pièces font foi n'est pas d'accord avec celle portée dans l'ordonnance ou le mandat, le payeur, disons-nous, devrait suspendre le payement réclamé. Ceci est la conséquence nécessaire du principe de haute raison qui, en séparant les fonctions de l'ordonnateur de celles du comptable, a voulu surtout soumettre le premier à un contrôle efficace.

Toutefois, pour que de simples omissions ou irrégularités dans les pièces justificatives d'une dépense ne nuisent point à l'ordre et à la rapidité du service, il est bien que le comptable qui refuse, par ce motif, le payement d'une ordonnance ou d'un mandat, soit tenu de remettre au porteur de cet acte la déclaration motivée de son refus; et que si l'ordonnateur qui l'a délivré requiert, par écrit et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre au payement, le payeur y procède sans autre délai, sauf à

en rendre compte immédiatement au ministre des finances.

Par la même raison, il faut décider qu'en cas d'urgence, et nonobstant l'insuffisance des crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires par les ministres de la guerre et de la marine, les mandats délivrés pour le payement de la solde pourront être acquittés immédiatement, sur une réquisition écrite de l'ordonnateur, et sauf imputation sur le premier crédit. Bien plus, malgré les règles qui veulent que nul maniement de fonds n'appartienne qu'à un comptable, que tout payement se rapporte à un service fait et justifié, que tout mandat de payement soit quittancé par les créanciers réels, on doit établir, en faveur des agents spéciaux des services régis par économie, que, sur les ordonnances du ministre ou sur les mandats des ordonnateurs secondaires, et jusqu'à concurrence d'une somme déterminée, il pourra être fait à ces agents des avances pour lesquelles ils ne seront tenus de produire au payeur les quittances des ayants droit que dans un certain délai.

Enfin l'ordre et la rapidité du service conseillent d'obliger les divers receveurs des revenus publics à devenir, sous certains rapports, les agents, les caissiers des payeurs, et à effectuer ainsi, sur le montant de leurs recettes, tous les payements pour lesquels leur concours sera jugé utile; à condition, toutefois, que ces payements auront lieu toujours pour le compte et sous la responsabilité du payeur,

que les mandats ou autres pièces en tenant lieu seront, avant leur acquittement, revêtus d'un *vu bon à payer* apposé par le payeur, et que la quittance régulière de chaque partie prenante devra être remise à ce fonctionnaire tenu de l'accepter comme argent comptant, et d'en donner récépissé au receveur.

S'agit-il, à cette heure, de fixer le meilleur mode de description, de justification et de contrôle applicable au payement des dépenses publiques? nous dirons que les opérations des payeurs doivent être établies dans des registres de comptabilité tenus en partie double, et comprenant : 1° un journal servant à la fois de livre de caisse et de portefeuille; 2° un grand-livre; 3° des livres auxiliaires de détail présentant, par ministère et exercice, les payements effectués; 4° des carnets d'ordonnances offrant par chapitre, et, s'il y a lieu, par article du budget, le montant des ordonnances ministérielles, l'émission des mandats de payement des ordonnateurs secondaires, et les payements effectués sur ces ordonnances et mandats.

Les opérations des payeurs seront prouvées, savoir : les recettes, par les talons des récépissés que les payeurs auront délivrés aux comptables chargés de leur remettre des fonds, et par les comptes dans lesquels ces comptables auront produit lesdits récépissés à leur décharge; les dépenses, par les quittances des ayants droit et par les extraits d'ordonnance ou les mandats de payement accom-

pagnés de leurs pièces justificatives; à l'effet de quoi le classement desdites pièces s'effectuera par chapitre, par article, et avec toutes autres subdivisions de détail propres à faciliter l'exercice du contrôle.

Le contrôle, à son tour, sera exercé, par la comptabilité générale des finances, et par la cour des comptes: par la première, au moyen de l'envoi que les payeurs lui feront chaque mois de la copie de leur journal, de la balance de leur grand-livre, du compte de leurs opérations pendant le mois précédent, et des bordereaux de détails des acquits avec les pièces justificatives qui les appuient; par la seconde, au moyen d'un compte annuel qui sera déféré à son jugement après que la comptabilité générale l'aura elle-même vérifié.

Disons, en terminant, que les virements de compte, c'est-à-dire les changements d'imputation, les compensations, les mouvements de compte courant, et autres actes desquels il ne résulte aucune sortie matérielle de fonds, n'en sont pas moins décrits à la comptabilité générale des finances, et représentés dans ses livres par un grand nombre d'articles de recette et de dépense; que ces viremens méritent dès lors de faire l'objet d'un résumé général établi dans la même forme et avec les mêmes divisions que les autres comptes de deniers publics; et qu'enfin le résumé des virements doit être présenté à la cour des comptes, sous la responsabilité d'un agent spécial tenu de justifier chaque article de recette et de dépense par les

pièces que les lois et règlements exigent de tous les préposés comptables.

CHAPITRE VII.

Des droits du trésor contre les comptables.

On désigne ici, par le mot *comptable*, tout fonctionnaire ou agent de l'état chargé de la manutention des deniers publics, et ayant compte ouvert au trésor pour raison de ces deniers.

Nous parlerons, dans ce chapitre, de la responsabilité et des garanties à imposer aux agents soit de la recette, soit de la dépense. La responsabilité des premiers doit se régler d'après les principes suivants :

1° Tout receveur répond des droits liquidés dont la perception lui est remise; en conséquence il demeure chargé, dans ses écritures et dans ses comptes annuels, de la totalité des rôles et états de produits qui constatent le montant de ces droits, et il est tenu de justifier de leur entière réalisation avant la clôture de l'exercice.

2° Tout receveur répond non-seulement de ses propres actes, mais encore de la gestion de ses subordonnés; il peut, néanmoins, se faire décharger de sa responsabilité en justifiant qu'il a pris toutes les mesures et fait, en temps utile, toutes les diligences nécessaires contre les redevables, ou qu'il n'a pas dépendu de lui de faire opérer le versement des recettes confiées aux comptables inférieurs.

3. Les comptables en exercice versent immédiatement dans leurs caisses le montant des droits dont ils ont été déclarés responsables; s'ils sont hors de fonctions, le recouvrement en est poursuivi contre eux à la diligence de l'agent judiciaire du trésor public.

Quant à la responsabilité des payeurs, elle doit être encourue si ces comptables ont omis l'une ou l'autre des vérifications qui leur sont imposées en vue d'établir que chaque payement a pour effet d'éteindre une dette légitime de l'état. Mais si, par fraude ou erreur, un service ordonnancé n'a point eu lieu, ou est mal fait, ou est évalué trop haut; si la personne désignée en un mandat n'est point le créancier réel, la responsabilité doit tomber sur l'ordonnateur, et non sur le comptable; de *plus*, il est utile que l'administration elle-même statue alors sur le recours à exercer : et en effet, quand le jugement des fautes de l'ordonnateur nécessite la connaissance intime, journalière de l'état des choses et des vues de l'autorité, quand les ressources de ces agents sont des plus incertaines ou des plus mobiles, l'administration seule, par ses données explicites, par ses contrôles mensuels, par la souplesse de ses procédés, peut voir juste, voir vite, et agir avec effet pour la répression de ces fautes.

Passant à l'examen des garanties que les comptables doivent au trésor, par suite de leur responsabilité, nous désignerons le cautionnement, la contrainte par corps et l'hypothèque.

Le cautionnement consistera dans une somme en monnaie fournie par les comptables ou en leur nom; il sera fixé, pour chacun d'eux, d'après l'importance des valeurs dont celui-ci peut se trouver dépositaire; il sera versé au trésor, tenu d'en payer l'intérêt; il sera affecté par privilége, d'abord au payement des condamnations prononcées pour faits de gestion, et, en second lieu, au maintien des droits des bailleurs de fonds, à charge par ceux-ci de remplir les formalités légales.

La contrainte par corps sera prononcée pour raison des reliquats, déficits ou débets mis à la charge des comptables, après vérification ou apurement de compte; elle sera exercée non-seulement contre les comptables, mais encore contre leurs cautions, contre leurs agents et préposés qui auront personnellement géré ou fait la recette, et contre toute personne qui, après avoir perçu des deniers publics, négligera d'en effectuer le versement ou l'emploi; elle aura lieu sans l'intervention des tribunaux, en vertu de simples ordres émanés de l'administration.

Observons cependant qu'il est nécessaire, en matière de comptabilité publique, d'imposer des bornes à l'exercice de la contrainte par corps: en effet, lorsque l'humanité prescrit des exceptions en faveur des vieillards, des mineurs, comme aussi des veuves et héritiers de contraignables, et cela vu que la contrainte par corps est, non une peine, mais seulement un moyen rigoureux pour assurer l'exé-

cution des engagements; lorsque l'ordre public, à son tour, veut que la contrainte ne puisse être exercée pour une faible valeur ou durant une période trop longue; la loi, équitable et politique tout ensemble, doit limiter la contrainte à certaine somme, à certaine durée, comme aussi affranchir de cette mesure certaines classes de personnes.

Les droits du trésor sur les biens des comptables ne peuvent être les mêmes que ceux accordés contre les redevables: tandis que ces derniers droits sont de vrais priviléges dans le sens de la loi commune, vu qu'ils se fondent sur des services de conservation ou d'amélioration dirigés vers les objets qu'ils affectent, les premiers, reposant uniquement sur la convention tacite des parties, ont tout au plus les caractères de l'hypothèque. Il suit de là qu'on ne saurait, sans blesser les règles du droit commun et de la justice, donner au trésor aucun privilége sur les biens des comptables autres que le cautionnement; et que tout ce que les principes permettent en faveur du trésor, c'est de lui laisser, sur les immeubles de ses agents, receveurs et payeurs, une hypothèque légale pour la somme dont ils se trouvent en débet par suite de leur gestion. Toutefois, si le comptable achète des biens meubles ou immeubles à titre onéreux et postérieurement à sa nomination, on peut présumer que les fonds du trésor ont servi à solder le prix de l'acquisition, et il semble juste alors de conférer à l'état un privilége sur ces biens; à moins que le comptable n'éta-

blisse qu'ils furent payés de ses propres deniers, et, par exemple, avec des sommes provenant de la rentrée d'une ancienne créance ou du prix d'un domaine aliéné. Le même motif conseille d'étendre le privilége de l'état sur les propriétés de la femme du comptable, sur celles de son père, de son fils, etc., s'il est prouvé qu'elles furent acquises des deniers fournis par le comptable lui-même. En tous cas, pour assurer l'effet de ces mesures, et à la fois en adoucir les rigueurs, on doit, d'une part, forcer les comptables à énoncer leur qualité dans leurs ventes et autres actes translatifs de propriétés, astreindre les receveurs de l'enregistrement et les conservateurs des hypothèques à faire ou à requérir, au vu desdits actes, l'inscription nécessaire pour la conservation des droits de l'état, et enjoindre aux agents de l'autorité de poursuivre, sur le prix des biens aliénés par le comptable, le recouvrement des sommes dont ce dernier se trouve débiteur par suite de ses fonctions; il faut, d'autre part, exempter de l'inscription les biens qui excèdent la somme probable des droits éventuels de l'état, et statuer même que, lorsqu'un agent comptable aura notifié au trésor la vente de ses biens, celui-ci devra aussitôt déposer au greffe du tribunal un certificat constatant la situation de cet agent, sinon l'inscription du trésor sera rayée de plein droit.

Observons que les simples percepteurs et collecteurs de taxes ne doivent point être mis au rang des

comptables : préposés des receveurs, plutôt que de l'état lui-même, tenus de verser leurs recettes, à un terme fort court, nombreux d'ailleurs et surveillés de près, ces agents ne sauraient ni entretenir avec le trésor des relations personnelles, sans nuire à l'ordre de la comptabilité; ni avoir leurs biens légalement frappés de priviléges ou d'hypothèques, sans que le corps social qui existe par l'activité des transactions, eût lui-même à souffrir. La contrainte par corps, et un cautionnement réglé sur l'importance des fonctions, voilà les seules garanties qu'il soit utile et juste de réclamer des simples percepteurs.

CHAPITRE VIII.

Compte général de l'administration des finances.

Ce n'est point assez que la loi elle-même ait fixé rigoureusement les voies et moyens de l'état, et enchaîné la dépense dans les limites étroites de crédits spéciaux; ce n'est point assez qu'obéissante à la loi, l'administration ait liquidé, perçu, centralisé les ressources, et distribué à chaque service les fonds qui lui appartiennent; il ne suffit même pas que les agents du pouvoir aient établi, justifié leurs opérations, pour les soumettre à un contrôle hiérarchique et judiciaire; il faut encore que le ministère revienne chaque année devant le législateur, et lui présentant le budget, c'est-à-dire le

titre de son mandat, lui expose les suites de sa mission, pour qu'il les juge et, par son vote, libère ou engage la responsabilité ministérielle.

Deux objets nouveaux viennent ainsi s'offrir à notre examen, savoir : la forme du compte général des finances, le contrôle législatif de ce compte.

Destiné, d'abord, à retracer au législateur l'exécution du budget, à lui montrer comment les faits accomplis vérifient ses prévisions, à lui fournir les bases d'appréciation les plus certaines que possible pour le vote des budgets ultérieurs; ensuite, à prouver l'existence intacte ou l'emploi fidèle des voies et moyens confiés au trésor, le compte général des finances aura pour éléments essentiels : 1° le compte des budgets; 2° l'exposé de la situation générale de l'administration des finances.

Le compte des budgets sera établi d'après les écritures centrales de la comptabilité générale des finances; il rapprochera les prévisions législatives, des faits réalisés en recette et en dépense; il permettra de comparer les évaluations de chaque branche de revenus aux droits mis à la charge des redevables et aux sommes recouvrées sur ces droits, les crédits ouverts à chaque service aux dépenses constatées au profit des créanciers de l'état et aux payements réguliers effectués sur ces dépenses; il déterminera, ici, l'excédant des revenus sur les évaluations, ou l'infériorité de ces dernières, là, les crédits non consommés, ou les nouveaux crédits nécessaires; enfin, il fera connaître la situation financière de

l'état sur chacun des exercices non réglés définitivement. Ainsi, en admettant que chaque exercice reste ouvert, pendant deux années, pour les opérations relatives au recouvrement des produits, à la liquidation, à l'ordonnancement, et au payement des dépenses, le compte des budgets rendu en 1840 comprendra le compte définitif du budget de l'exercice 1838, le compte provisoire du budget de l'exercice 1839, et l'état des recettes et payements effectués, en 1839, sur le budget de 1840.

Le compte des budgets sera développé par un compte des dépenses et un compte des revenus publics : le premier énoncant, par exercice, par ministère, par branche principale de services, et selon les distributions législatives du budget, les droits constatés à la charge de l'état et au profit de ses créanciers; les payements effectués sur les ordonnances des ministres, avec la distinction de l'année pendant laquelle ils ont eu lieu; les annulations de payements constatées pour fonds reversés dans les caisses du trésor public, pour changements d'imputation et autres causes; enfin les payements à effectuer pour solder les dépenses. Le compte des revenus publics faisant connaître, à son tour, par exercice, par branche principale de revenus et par nature de perceptions, les droits liquidés à la charge des redevables de l'état, les recouvrements opérés sur ces droits, avec la distinction de l'année pendant laquelle ils ont eu lieu, et les recouvrements restant à obtenir.

Le compte des budgets s'appuiera, quant aux dépenses publiques, sur les comptes de chaque département ministériel, ceux que les ministres ordonnateurs publient, chacun à part, pour justifier de l'emploi légitime des sommes mises à leur disposition par les lois, et font ensuite contrôler avec les écritures centrales des finances. Le compte des budgets s'appuiera, quant aux recettes de l'exercice expiré, sur des états indiquant, selon la nature des impôts et la législation qui les régit, les valeurs, matières ou quantités auxquelles les tarifs auront été appliqués, les perceptions qui en seront résultées au profit du trésor, les différences que ces perceptions feront ressortir d'une année à l'autre, et les articles imposables desquels proviendront ces différences.

Enfin le compte des budgets sera garanti par la balance de ses recettes avec ses dépenses, par l'accord des unes et des autres avec les résultats qui déterminent la situation générale des finances.

La situation générale des finances doit être, avons-nous dit, le second élément principal du compte annuel de l'administration des finances : tandis que le compte des budgets prend pour point de départ la loi elle-même, prouve au législateur l'exécution de ses ordres et en décrit les effets, compare les produits réalisés ou à réaliser aux évaluations de chaque branche de revenus, les payements faits ou à faire aux crédits ouverts à chaque service; la situation générale doit satisfaire, non plus un intérêt d'obéissance, mais un besoin de conservation; choisir pour

point de départ les recettes liquidées, les payements ordonnancés, les valeurs en caisse ou en portefeuille; et démontrer que, dans ce vaste mouvement de valeurs et de titres divers qui s'opère par les soins du trésor, nulle recette n'est omise, nul payement supposé, nul denier soustrait, nulle créance active éteinte, nulle créance passive reconnue au préjudice de l'état.

Pour remplir un tel but, la situation générale de l'administration des finances, à la fin de chaque année, reproduira, par branche de service, la situation de l'année précédente, avec les accroissements et diminutions résultant des recettes et dépenses faites depuis cette époque : elle indiquera, d'une part, les valeurs de caisse et de portefeuille, les créances actives, les déficits et avances du trésor; d'autre part, les effets à payer, les créances passives du trésor envers ses propres correspondants, envers les correspondants des comptables des finances, et envers ces comptables eux-mêmes pour les fonds particuliers qu'ils auraient mis à la disposition de l'état; enfin, s'il y a lieu, l'excédant de recettes réalisé sur les budgets des exercices ouverts et les fonds restés disponibles sur divers services spéciaux.

Elle comprendra non-seulement les articles de recette et de dépense qui forment l'actif et le passif réel du trésor et lient sa responsabilité, mais encore les faits qui déterminent la situation des comptables vis-à-vis d'eux-mêmes, ou de leurs correspondants particuliers sans engager la responsabilité du tré-

sor, ainsi que les créances et les dettes qui se neutralisent dans leurs résultats et sont néanmoins inscrites pour ordre sur les livres de la trésorerie.

En effet ces données diverses éclaireront l'autorité sur les opérations dont elle doit suivre la marche, pour surveiller les actes de ses préposés, pour voir si la situation des finances, au dernier jour d'une année, coïncide avec la situation de l'année qui précède, modifiée par les recettes et les dépenses faites, depuis lors, sur chaque service; pour juger enfin si les deniers publics furent gouvernés par des mains fidèles.

Le développement de la situation générale des finances se trouvera: 1° dans la balance résumée des comptes du grand-livre de la comptabilité générale, espèce de bilan qui, rapprochant la situation du trésor à la fin de l'année précédente, des recettes et payements effectués depuis sur chaque service de l'administration des finances montrera comment s'est formée la situation actuelle, et fera ressortir ses deux éléments.

2° Dans un compte de trésorerie analysé par nature d'opérations, et exposant les mouvements de fonds opérés entre les comptables des finances, l'émission et le retrait des engagements à terme du trésor, les recettes et les dépenses en compte courant: ce compte aura pour but de retracer avec détail les changements subis par la situation des finances pendant l'année, et déjà consignés au bilan, d'une manière sommaire.

3° Dans un compte des opérations de l'année qui expire, lequel distinguera ces opérations par exercice; et après avoir comparé, pour chaque exercice, les droits constatés au profit de l'état avec les recouvrements effectués, pendant l'année, sur les revenus de toute nature; les droits constatés à la charge de l'état, avec les payements faits pendant l'année sur tous les services de l'administration des finances, viendra encore résumer les opérations de trésorerie. Sous le premier point de vue, ce compte reliera la situation des finances à son principe légitime, la perception des taxes à leur assiette, le payement des dépenses à leur liquidation; sous le deuxième, il permettra de suivre, sans interruption, les opérations de trésorerie destinées à maintenir l'équilibre entre les ressources *et les* besoins de l'état pendant le cours de l'année, et à diriger vers les besoins du service, dans toutes les localités, les fonds versés par les redevables; à ces titres divers, le compte des opérations de l'année expliquera les modifications éprouvées par la situation de l'administration des finances, pendant l'année; il démontrera l'exactitude de tous les articles de son actif et de son passif au 31 décembre. Et, en effet, tandis que la situation des finances, rapprochée du compte des opérations annuelles, servira de contrôle à celui-ci, fera voir, dans les diverses parties de son actif, l'emploi fidèle de toutes les sommes provenant des caisses et portefeuilles, des budgets et services spéciaux, ou du service de tré-

sorerie; le compte des opérations de l'année exposera, à son tour, la naissance, l'enchaînement des faits qui auront produit les divers articles de la situation des finances, et prêtera à ces articles l'appui des pièces nombreuses qui justifient les mêmes faits.

Le compte général des finances, une fois rédigé, doit subir, avons-nous dit, le contrôle du législateur : sans nier que ce contrôle est le complément forcé du budget, nous reconnaîtrons toutefois que le pouvoir législatif ne saurait lui seul, en pareille matière, donner à ses actes toute efficacité, à ses sentences tout crédit; et nous rechercherons, dès lors, par le concours de quels hommes, à la faveur de quelles mesures, un tel résultat peut s'obtenir.

Pour apprécier le compte général de l'administration des finances, l'aide naturel du législateur est la cour des comptes : celle-ci, par sa position élevée et indépendante, par la nature de ses travaux habituels, par ses connaissances acquises dans l'examen de comptes nombreux, et par la renommée de ses jugements, mérite d'inspirer confiance à la législature comme au pays.

Pour faciliter les travaux de la cour elle-même, il convient que le compte général soit rapproché des écritures qui lui ont servi de base au ministère des finances, et que sa concordance soit certifiée par une commission administrative; ensuite, comme la cour doit s'appliquer surtout à vérifier le compte général au moyen de ses propres arrêts sur les comptes

individuels des agents de la recette et de la dépense, il faut que le ministre des finances lui envoie des résumés généraux établis par classe de comptables et par nature de services, et reproduisant tous les éléments des comptes individuels, avec les divisions adoptées pour le compte général; il faut en outre que ces résumés soient accompagnés d'états qui mettent en parallèle les opérations comprises dans chacun d'eux, et les résultats de la partie du compte des finances relative aux mêmes faits.

A la suite de ces préliminaires, trois devoirs principaux seront imposés à la cour des comptes : d'abord, elle devra reconnaître et constater par des déclarations partielles l'accord de ses arrêts sur les comptes individuels, tant avec chaque résumé général qu'avec la partie du compte des finances correspondant à ce résumé; travail long et minutieux sans doute, mais de nature à se distribuer entre les diverses chambres de la cour. En second lieu, il faudra qu'elle certifie la conformité du compte annuel des finances, vu dans son ensemble, avec le résultat total des déclarations partielles : pour ce nouveau travail, réservé à l'assemblée générale, un membre rassemblera les déclarations arrêtées dans chaque chambre, et tous les documents à l'appui; il présentera un rapport sur la concordance de l'ensemble de ces déclarations avec le compte de l'administration des finances; et la cour, après avoir entendu et discuté ce rapport, délivrera, en audience solennelle, une déclaration touchant l'accord du compte

annuel des finances avec les résumés généraux, et les arrêts prononcés sur les comptes individuels des comptables. Enfin la cour rendra, en séance générale, une semblable déclaration de conformité sur le compte définitif de l'exercice nouvellement clos, et elle déclarera en outre si le compte général des finances correspond avec celui de chaque ministre ordonnateur.

C'est par de tels moyens, c'est par de telles déclarations que l'on arrive à donner au contrôle législatif l'efficacité, le crédit, désirables : dès lors en effet ce contrôle est, non une simple affaire d'ordre, un omplément de garantie plus ou moins équivoque, mais bien un acte consciencieux par lequel le législateur observe sous toutes ses faces la situation financière de l'état, relève les moindres erreurs, connaît jusqu'aux moindres fautes, puis s'éclaire sur la force réelle des ressources, des besoins publics; et statue, d'une manière équitable et digne, sur le règlement de l'exercice expiré.

S'agit-il à présent de savoir quelle forme convient à la loi de règlement, quelles mentions elle doit renfermer? Nous reconnaîtrons que chaque exercice figure, vis-à-vis du trésor, comme un être distinct ayant une mission de recette et de dépenses, dont les budgets sont les titres; que les budgets toutefois ne sont pas définitifs, car ils reposent sur des prévisions que la réalité vient souvent démentir; et que dès lors il y a lieu de modifier ces actes selon les faits acomplis. Nous verrons

que chaque exercice est débiteur du montant des recettes confiées à ses soins, créditeur du montant des dépenses mises à sa charge ; mais que si les dépenses excèdent les prévisions légales, ou leur restent inférieures, si pareille chose arrive des recettes, et si ces résultats sont justifiés, il faut, au premier cas, annuler des crédits disponibles, ou allouer des crédits complémentaires, en accordant des bills d'indemnité; au deuxième cas, décharger le compte de l'exercice, ou disposer des ressources dont il reste possesseur.

Et nous dirons alors qu'appelée à fixer, par des termes définitifs, les évaluations des budgets ; appelée à constater officiellement et la sage obéissance des liquidateurs de recettes, des ordonnateurs de dépenses, et la gestion fidèle de tous les comptables; appelée enfin à arrêter les comptes d'un exercice après les avoir jugés, à subvenir aux besoins en souffrance, à disposer de l'excédant des ressources sur les crédits et des crédits sans emploi, la loi de règlement du budget doit comprendre un tableau rédigé dans la même forme que le budget lui-même et offrant, sur chaque branche de revenus : l'évaluation primitive des recettes, les droits constatés à la charge des redevables de l'état, les recouvrements effectués sur ces droits, les produits restant à recouvrer, les résultats pour le règlement définitif du budget; exposant aussi sur chaque chapitre de dépenses : les crédits accordés par le budget primitif et par des lois spéciales, les dépenses résultant de services

faits, les payements effectués sur des ordonnances ministérielles, les restes à payer sur les dépenses à la clôture de l'exercice, les dépenses excédant les crédits ou les crédits excédant les dépenses, les crédits accordés ou les crédits annulés, les sommes affectées à certaines dépenses spéciales, et qui, n'ayant pas été employées lors de la clôture de l'exercice, doivent être transportées aux budgets des exercices suivants; enfin, les crédits définitifs de l'exercice.

Les crédits annulés, les bills d'indemnité reçus, les excédants de recettes voués à d'autres emplois, les ressources assignées pour couvrir les déficits, en un mot, l'exercice clos réglé, tout n'est pas fini encore pour celui-ci : déchargé de ses fonctions il n'existe plus, sans doute, mais, ainsi qu'à la mort d'un homme, ses engagements survivent et passent à son héritier; ainsi, à la clôture d'un exercice, il peut rester des créances, des dettes auxquelles les exercices courants succèdent, et ces créances doivent être perçues, ces dettes acquittées régulièrement, jusqu'à l'heure de déchéance fixée par les lois.

Touchant l'apurement des comptes des exercices clos, il faut donc établir : 1° qu'il sera annexé à la loi de règlement des états par branche de revenus, indiquant les recettes effectuées sur les restes à recouvrer à l'expiration de chaque exercice, et dont l'application aura été faite aux exercices suivants; en effet, quelque régulier et facile que soit le service de perception, les produits des domaines, ceux des taxes indirectes, et d'autres encore, ne seront

pas toujours entièrement recouvrés à la clôture de l'exercice.

2° Que les dépenses des exercices clos, lorsqu'elles n'auront été constatées qu'après la clôture de l'exercice, nécessiteront le vote de crédits additionnels, suivant les formes ordinaires; mais que lesdites dépenses, si elles ont fait partie des restes à payer arrêtés par la loi de règlement, seront acquittées en vertu de simples ordonnances.

3° Que les ordonnances ainsi délivrées sur l'exercice courant pour solder les dépenses des exercices clos, se renfermeront dans les limites des crédits particuliers, annulés par les lois de règlement, et seront alors imputées sur un chapitre distinct, ouvert pour mémoire et pour ordre au budget de chaque ministère.

4° Que pour simplifier les écritures et prévenir la possibilité des doubles emplois, on ne fera pas, au chapitre des exercices clos, d'allocation spéciale; on se bornera à porter à ce chapitre la somme des payements effectués durant chaque année, et à comprendre cette somme parmi les crédits législatifs, lors du règlement de l'exercice.

5° Que les ministres ordonnateurs assureront l'effet de ces règles en s'empressant, aussitôt que le compte définitif d'un exercice aura été arrêté, de faire dresser l'état nominatif des restes à payer lors de la clôture dudit exercice, et de former de semblables états pour les créances nouvelles, successivement ajoutées à ces restes, en vertu de crédits spéciaux.

6° Que les rappels des dépenses des exercices clos, imputables sur les budgets courants, feront l'objet d'ordonnances nominatives; qu'ils ne seront payés qu'après que le ministre des finances, au vu des états ci-mentionnés, aura reconnu que ces rappels s'appliquent à des crédits restés à la disposition des ministres; et qu'à la fin de chaque année les agents du trésor adresseront au ministre des finances un bordereau nominatif, par ministère, exercice et chapitre, des payements qu'ils auront effectués pendant l'année pour dépenses des exercices clos.

7° Que le résumé général des virements de comptes, soumis annuellement à la cour des comptes, exposera toutes les opérations relatives à l'apurement des exercices clos; qu'à l'appui de ce résumé, le ministre des finances fera produire une expédition des états de créances et des bordereaux de payements, dont il vient d'être parlé; et qu'après avoir, à l'aide de ces documents, vérifié lesdites opérations, la cour constatera, par ses déclarations générales, l'exécution régulière des devoirs tracés plus haut;

8° Qu'il sera joint à la loi de règlement un tableau spécial présentant, pour chacun des exercices clos, par ministère et par chapitre de dépenses, les restes à payer à la clôture de l'exercice, les nouvelles créances qui auront fait l'objet de crédits additionnels, les annulations de créances indument comprises dans les restes à payer, les payements annuels imputés sur les exercices courants,

au chapitre spécial des exercices clos; enfin, les restes à payer à la fin de la dernière année.

9° Qu'un certain délai sera fixé pour l'entier apurement des exercices clos; que les créances appartenant à ces exercices, et non liquidées, ordonnancées et payées dans ce délai, seront éteintes au profit de l'état; que les crédits applicables aux mêmes créances demeureront définitivement annulés; et que tout exercice arrivé à son terme de déchéance, cessera de figurer dans la comptabilité des ministères.

10° Qu'il sera pourtant dérogé à cette règle en faveur des créanciers domiciliés à de lointaines distances, des entrepreneurs dont les marchés stipulent des prescriptions spéciales, et de tous ceux qui, par le fait de l'administration, n'auront pu faire ordonnancer et payer leurs titres dans les délais légaux; les créances de ces diverses personnes seront imputées sur le budget courant à un chapitre intitulé *dépenses des exercices périmés*, et des crédits extraordinaires spéciaux seront ouverts à cet effet.

Conclusion générale.

A cette heure, détournant nos regards, voulons-nous saisir, pour les classer, les divers moyens financiers, notre préférence s'attache d'abord aux droits de l'état. Ces droits, nous le savons, ont cela de commun que l'état les perçoit de par son privilége, sans égard aux besoins de tel ou tel service;

et vus individuellement, ils se distinguent encore par des mérites spéciaux.

Droits d'acquisition et d'accession, ils font jouir l'état des bénéfices de la loi privée, ils ouvrent la voie des actes glorieux au dévouement qui n'a que sa fortune. Droits de douane, droits d'amende, droits de guerre, ils convertissent en prestations utiles des pertes jugées nécessaires; ils portent l'esprit d'épargne dans les lois industrielles, dans le Code pénal, et jusque dans les résultats de la victoire. Droits de déshérence et d'épave, ils ne gênent la vie de personne; ils réduisent le nombre de ces secousses qui, jetant les biens au hasard de la parenté ou du caprice, laissent affluer les faveurs du sort vers l'homme inactif ou inhabile, dissipateur sans prudence de richesses gagnées sans peine, livrent à des superfluités corruptrices le fruit précieux destiné aux existences humaines, enfin discréditent les voies lentes mais productives de l'économie, et privent ainsi l'ordre social de sa base la plus solide, le progrès humain de son ressort le plus énergique.

Toutefois, les droits de l'état, si légitimes et favorables qu'ils paraissent, ne peuvent suffire aux besoins du trésor, soit à cause de leur indépendance vis-à-vis de ces besoins, soit à cause de leur nature conditionnelle, ou de leur extrême mobilité; et il devient ainsi nécessaire de recourir à d'autres moyens.

Alors se présentent les profits industriels, res-

sources qui diffèrent des droits, en ce qu'elles supposent un travail accompli et donné en retour des sommes reçues par l'état; ressources qui diffèrent des impôts, en ce qu'elles peuvent légitimement excéder les frais réels des objets dont elles sont le prix.

Les profits industriels n'exigent du citoyen aucun sacrifice; ils ne ruinent point ses espérances, ils permettent qu'on travaille à leur développement sans provoquer aucun malheur; bien plus, par les billets de banque, par les récompenses, ils peuvent offrir à une politique habile des secours immenses; et à ces titres divers, ils l'emportent sur les droits mêmes de l'état. Quatre causes déterminent toutefois l'infériorité des profits industriels, comme moyens financiers; ce sont : 1° l'incertitude qui règne sur leur légitimité; car on ne *sait* pas toujours pour quels travaux l'état est supérieur aux citoyens, ni quels bénéfices sa supériorité, même constante, l'autorise à percevoir, l'état s'appuyant d'ordinaire sur un monopole qui le soustrait à l'empire de la loi des profits. 2° Les abus volontaires, facilités par cette incertitude, abus qui atteignent soit les personnes injustement privées de l'exercice de leur industrie, soit le public auquel le monopole réclame des prix exorbitants. 3° Un caractère de dépendance qui soumet les plus grands profits de l'état, ceux des banques, ceux des récompenses, à la chance de souvenirs malheureux, de mœurs rebelles, d'opinions vacillantes. 4° Enfin, l'inconvénient d'ajouter aux services publics un certain

nombre d'autres services, qui compliquent les rouages administratifs, et commandent à l'autorité un travail nouveau de gestion et de surveillance.

Quant aux impôts, quant aux emprunts, ils viennent en troisième ordre seulement, et parce qu'ils n'apportent rien au trésor public sans le puiser dans les bourses particulières, et parce que, si légitimes que soient de telles ressources, l'état doit à sa mission économique de prendre les mesures qui améliorent, sans nuire à personne, le sort des contribuables. Nous avons vu, du reste, quelle est la mission respective des impôts et des emprunts; nous savons que les seconds sont le complément nécessaire des premiers, à l'effet de donner tout développement possible au principe qui veut qu'on règle les charges de chaque période, de chaque classe, de chaque homme, sur les dépenses faites pour cette période, pour cette classe, pour cet homme; nous savons aussi que, dans l'application de ce principe aux intérêts futurs, il faut largement tenir compte des accidents qui privent l'avenir des ouvrages qu'on suppose devoir lui profiter, et n'évaluer ces ouvrages que sous déduction d'une prime suffisante pour couvrir ces accidents; en sorte que le présent, mandataire de l'avenir, ne soit point un jour désavoué; en sorte que l'âge actuel ne soit point coupable d'avoir consommé à son profit le legs des temps passés, sans laisser lui-même aucune indemnité aux temps futurs.

Et ces moyens une fois rappelés, veut-on voir

dans leurs effets ultérieurs les principes qui les organisent, nous n'offrirons pas sans doute des détails qui n'appartiennent qu'à l'application; nous observerons seulement que la somme des impôts, si énorme qu'elle paraisse, n'est rien vis-à-vis des charges qui l'accompagnent, charges directes et indirectes, morales et matérielles, diverses et innombrables, qui viennent doubler, tripler les sacrifices des citoyens sans rendre un sou à l'état.

Nous ajouterons, pour faire sentir toute la portée de ces charges, que le progrès des institutions, des sciences, des industries, assure aux moindres valeurs utilement employées, d'abondants résultats.

Nous reconnaîtrons qu'en face de si graves dommages, et accablé sous leur poids visible ou invisible, compris ou incompris, on cherche en vain, par de maigres combinaisons, à économiser les frais et à réduire l'impôt; tel n'est pas le vrai problème: le problème véritable et fécond, le problème à résoudre est de réduire les charges de l'impôt, tout en maintenant son produit.

Et nous dirons alors que les principes financiers exposés plus haut, tendent essentiellement à la réduction des charges, y tendent avec une énergie puissante, alors même qu'ils semblent avoir en vue la seule légitimité des taxes. De tous les vices de l'impôt, le plus préjudiciable est en effet l'injustice, l'injustice qui inflige à l'un la dette de l'autre, rend incertains les meilleurs projets, étouffe le zèle timide, et vient ensuite se mesurer avec les hardis

travailleurs, soulevant alors les haines, les fraudes, les représailles; dérangeant partout l'ordre fondé sur le respect des droits; et, finalement, faisant dépendre la rentrée de l'impôt d'une surveillance minutieuse et destructive par ses entraves, de poursuites, de contraintes, de saisies non moins funestes à la richesse.

Certes, la science des finances ne prétend pas à une autorité de commandement; son rôle est de convaincre l'esprit public, et souvent les chefs de l'état ne recevront eux-mêmes son influence que par cette voie indirecte. Certes, il n'est pas possible que la science s'installe, soudain et tout entière, dans les institutions d'un peuple; elle doit, au contraire, se réaliser graduellement, se façonner à l'état matériel et moral de chaque pays. Certes, soit préjugé, soit insouciance générale, il peut arriver encore que la science ne transmette à la pratique aucun de ses enseignements. Eh bien! même alors, elle ouvrirait toujours les yeux des gouvernants sur les graves suites de bien des faux systèmes, et en cela, elle rendrait à la société d'éminents services; car de tels systèmes, mis en application, causent deux sortes de maux: ils nuisent et par l'effet de leurs propres vices, et par les secousses qui suivent tout changement politique ou industriel.

Qui ne voit d'ailleurs que tout succès politique se résout en une question de finances, comme tout développement individuel en une question de salaire ou de profit; et que, de même que la vie et

les jouissances des familles sont en raison de leurs ressources, de même les services des gouvernements se proportionnent aux richesses dont ceux-ci disposent? Cette double vérité est de plus en plus frappante, à mesure que le ressort de l'intérêt gagne de la puissance dans le jeu des sociétés.

Enfin, vue de plus haut, la science des finances se lie à l'œuvre sociale. L'humanité est progressive, c'est là le caractère de sa sublime nature, celui qu'elle a payé de tant de souffrances dans sa jeunesse; celui qu'elle tient de ses besoins, de son travail, de son habileté, de ses capitaux, forces qui réagissent l'une sur l'autre, et se développent par leur roulement sans terme; celui grâce auquel, pauvre et précaire, mais intelligente et lasse de subir les lois de la nature, elle s'est mise à comprendre ces lois, à les appliquer, à les tourner à son profit, et s'est dit: Ma volonté est une puissance, mon avenir n'a pas de bornes. Or le progrès de l'humanité serait compromis si, dans une région qui domine toutes les autres, elle devait ignorer le rapport des effets aux causes, et perdre la conscience de ses actes.

FIN.

TABLE DES MATIÈRES.

FIN DE LA TABLE.

ERRATA.

Page 85, lig. 28, au lieu de *les pays*, lisez : *un des pays.*

Page 119, lig. 12, au lieu de *considérant*, lisez : *ne considérant.*

Page 149, lig. 4, au lieu de *l'une ou l'autre de ces bases*, lisez : *cettebase.*

Page 167, lig. 2, au lieu de *Dieu*, lisez : *la nature.*

Ibid. lig. 3, au lieu de *recommencer son œuvre*, lisez · *reprendre sa marche.*

Page 175, lig. 28, au lieu de *affirmer*, lisez : *affermir.*

Page 227, lig. 10, au lieu de *leurs frais*, lisez : *ses frais.*

Page 328, au lieu de *Section première*, lisez : § I.

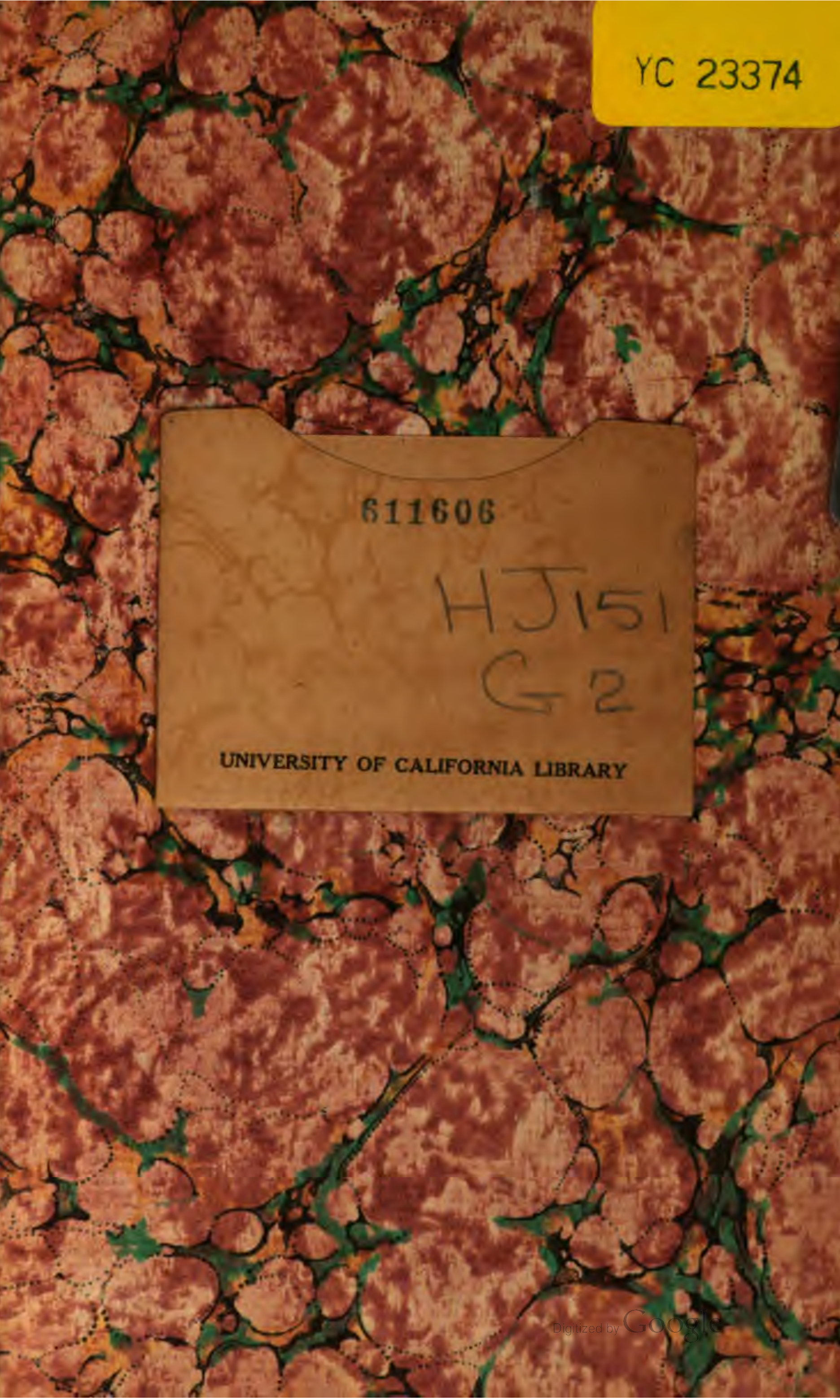
Page 341, lig. 29, au lieu de *la demande par des*, lisez : *sa demande par les.*

Page 365, au lieu de *Section deuxième*, lisez § II.

PARIS. — IMPRIMERIE DE FAIN ET THUNOT,
RUE RACINE, 28, PRÈS DE L'ODÉON.






YC 23374
611606
HJ151
G2
UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY
Digitized by Google